



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS



LUCIANA RAMOS CANTALICE

**TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE DA  
ATIVIDADE TURÍSTICA: UMA ANÁLISE NO DESTINO TURÍSTICO DO CONDE- PB**



PARAÍBA – 2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS



LUCIANA RAMOS CANTALICE

TESE

**TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE DA  
ATIVIDADE TURÍSTICA: UMA ANÁLISE NO DESTINO TURÍSTICO DO CONDE- PB**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE E RECURSOS NATURAIS  
LINHA DE PESQUISA: DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E  
COMPETITIVIDADE.  
ORIENTADOR: PROF. DR. GESINALDO ATAÍDE CÂNDIDO

CAMPINA GRANDE – PB, FEVEREIRO DE 2016.

LUCIANA RAMOS CANTALICE

**TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE DA  
ATIVIDADE TURÍSTICA: UMA ANÁLISE NO DESTINO TURÍSTICO DO CONDE- PB**

ESTA TESE FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTORA EM RECURSOS  
NATURAIS E APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RECURSOS NATURAIS DA UFCG.

BANCA EXAMINADORA:

---

PROF. GESINALDO ATAÍDE CÂNDIDO, DR.

ORIENTADOR

---

PROFA. KETRIN FARIAS BEM MARACAJÁ, DRA.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

---

PROF. WILKER RICARDO DE MENDONÇA NÓBREGA, DR.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

---

PROFA. LÚCIA SANTANA DE FREITAS, DRA.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

---

PROFA. ÂNGELA MARIA CAVALCANTI RAMALHO, DRA.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPINA GRANDE, FEVEREIRO DE 2016.

**PARA PAINHO  
FRANCISCO DAS CHAGAS CANTALICE (EM MEMÓRIA).**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Prof. Gesinaldo Ataíde Cândido, por sua sabedoria, capacidade e entusiasmo de transmitir conhecimentos e por sua orientação na condução desse trabalho de tese.

À Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Recursos Naturais, pelo apoio ao desenvolvimento acadêmico.

À Capes por conceder bolsa de estudos para o desenvolvimento do meu doutoramento.

Ao Cnpq, por financiar esta pesquisa de tese.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, pelo aprimoramento dos meus conhecimentos. Com um carinho especial para a Prof<sup>a</sup> Vera Antunes de Lima.

À Cleide, secretária do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, pela dedicação que desempenha seu trabalho.

Aos colegas do Curso de Pós-Graduação em Recursos Naturais, pelas trocas de conhecimentos, pelos momentos de descontração e amizade, especialmente Isabelle, Antônio Antunes, Silvana Fernandes, Mônica, Luiz Gustavo e Ricélia.

Aos pesquisadores do GEGIT, pela convivência amigável e colaborativa.

Aos moradores do destino turístico do Conde, em especial aos Presidentes de Associações, Marconi, D.Nice, Ana Maria, Rozana, Carlos e Alexandre pela receptividade fraterna dispensada.

À PBTUR, pela receptividade e pelos documentos disponibilizados.

À SEDET, pelas informações disponibilizadas.

À Secretaria Municipal de Turismo do Conde, no nome do Secretário Alexandre Cunha e do Coordenador de turismo, Danilo, pela disponibilidade das informações dispensadas.

## **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS**

À Deus, por me permitir mais uma realização.

Ao meu marido Márcio de Matos Caniello, amor, companheiro e amigo, pelo apoio incondicional às minhas decisões.

Aos meus pais M<sup>a</sup> do Socorro Ramos Cantalice e Francisco das Chagas Cantalice (em memória), pelo amor e carinho e pelos ensinamentos que consolidaram meu caráter.

Aos meus “todos” lindos filhos Bruno e Isabel Cantalice Caniello, Mateus Lorêto Caniello (em memória), Gabriela e Nina Toralles Caniello, pelo amor incondicional, compreensão, amizade sincera e pelo apoio nas minhas decisões.

À Isabel em especial, pela compreensão tão precoce da ausência da mãe em alguns momentos de sua vida e por sua demonstração diária de amor. Muito obrigada filha.

As minhas irmãs Suzana e Simone Ramos Cantalice, pelo amor, amizade e os momentos de descontração que valorizamos e desfrutamos juntas.

À Neta por todo seu cuidado pela minha família e por sua amizade.

Aos meus familiares, que sempre acreditaram na minha capacidade para desenvolver esse trabalho, com destaque para as queridas tias Maura, Lourdes e Marluce.

À Claudia Freire, por sua amizade.

À Prof<sup>a</sup> Vânia Sueli, por sua amizade e contribuição na revisão do texto.

Ao amigo Felipe, pela sua amável disponibilidade na revisão final da tese.

Ao Prof. e amigo Carlos Andrade pelos ensinamentos estatísticos.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de localização do Conde, PB. ....	79
Figura 2 – Praia de Tambaba.....	117
Figura 3 - Museu Quilombo Ipiranga. ....	118
Figura 4 – Museu Quilombola – Cozinha e seus utensílios preservados .....	118
Figura 5 – Quinzena Cultural – Roda de Coco na Comunidade Ipiranga .....	119
Figura 6 – Remanescentes da Cultura Indígena – Comunidade Macuxi.....	120
Figura 7 – Comunidade Macuxi – Banho de argila.....	120
Figura 8 – Carnaval da praia de Jacumã – Shows noturnos. ....	121
Figura 9 – Praia de Jacumã – Carnaval de rua. ....	122
Figura 10 - Portal de identificação da praia de Tambaba. ....	122
Figura 11 - Posto de informações turísticas.....	123
Figura 12 – Ponto de apoio com estacionamento e barracas que vendem souvenir na praia de Tambaba .....	123
Figura 13 – Pousada Naturista – Praia de Tambaba.....	124
Figura 14 – Pousada Naturista – Praia de Tambaba.....	124
Figura 15 - Complexo turísticos da Costa do Conde.....	124
 Quadro 1 - Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo .....	46
Quadro 2 - Estudos sobre governança e governança do turismo e turismo sustentável.....	60
Quadro 3 - Tipologias de governança e suas características classificatórias .....	66
Quadro 4 - Indicadores selecionados para compor as dimensões, sua descrição e os autores de referências.....	70
Quadro 5 - Sujeitos da pesquisa –Instituições governamentais e da sociedade civil .....	80
Quadro 6 – Etapas do percurso metodológico da pesquisa. ....	81
Quadro 7 – Parâmetro de análise dos indicadores selecionados. ....	108
Quadro 8 - Categorização das tipologias de governança.....	112
Quadro 9 – Infraestrutura hoteleira da Paraíba-PB .....	126
 Gráfico 1 – Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão características classificatórias.....	137
Gráfico 2 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão Temas políticos.....	144
Gráfico 3 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão ponto de vista político.....	150
Gráfico 4 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão modelo subjacente de democracia. ....	154
Gráfico 5 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão visões de atores não centrais.....	164
Gráfico 6 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão distinção entre formulação de política e implementação.....	170
Gráfico 7 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão critério de sucesso.....	175
Gráfico 8 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão lacunas e déficits de implementação.....	183
Gráfico 9 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão razão para lacunas e déficits de implementação .....	188

Gráfico 10 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão solução para lacunas e déficits de implementação. ....	192
Gráfico 11 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão instrumentos primários de políticas. ....	197
Tabela 1 – Síntese do resultado geral da classificação da governança do turismo do Conde-PB. ....	203



## **LISTA DE SIGLAS**

ACIC – Associação Comercial Industrial e de Serviços do Conde  
AMATA – Associação dos Moradores e Amigos de Tabatinga  
APA – Área de Proteção Ambiental  
APLs – Arranjos Produtivos Locais  
ASCOTRUGI – Associação Comunitária dos Trabalhadores Rurais de Gurugi  
ATCC – Associação de Turismo da Costa do Conde  
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica  
CDS – Comissão para o Desenvolvimento Sustentável  
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo  
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
GEGIT – Grupo de Estudos em Gestão, Inovação e Tecnologias  
IADH – Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MH – Meios de Hospedagens  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MTur – Ministério do turismo  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OMT – Organização Mundial do Turismo  
WTO – World Tourism Organization  
PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo/AS  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNMT – Plano Nacional de municipalização do Turismo  
PNT – Plano Nacional do Turismo  
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo  
PRONAF – Programa de Agricultura Familiar

PRT – Programa de Regionalização do Turismo  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEMA – Secretaria do Meio Ambiente  
SEDET – Secretaria Executiva de Desenvolvimento Econômico e Turismo  
SETUR - Conde – Secretaria de Turismo do Conde  
SISDTur – Sistema de Indicadores de Sustentabilidade de Desenvolvimento do Turismo  
SONATA – Sociedade Naturalista de Tambaba  
TBC – Turismo de Base Comunitária  
TUCUM – Rede Cearense de Turismo Solidário e Comunitário  
TURISOL – Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário  
UHs – Unidade Habitacionais (Quartos)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<i>JUSTIFICATIVA .....</i>	<i>22</i>
<i>ESTRUTURA DA TESE .....</i>	<i>24</i>
<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>26</b>
2.1. <i>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</i>	<i>26</i>
2.2. <i>TURISMO SUSTENTÁVEL.....</i>	<i>31</i>
2.3. <i>SISTEMAS DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE.....</i>	<i>41</i>
2.3.1. <i>Sistema de Sustentabilidade para a Atividade Turística .....</i>	<i>43</i>
2.4. <i>GOVERNANÇA .....</i>	<i>50</i>
2.4.1 <i>Governança no turismo .....</i>	<i>57</i>
<b>METODOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>75</b>
3.1. <i>CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....</i>	<i>75</i>
3.2. <i>LOCAL DA PESQUISA .....</i>	<i>77</i>
3.3. <i>SUJEITOS DA PESQUISA .....</i>	<i>79</i>
3.4. <i>PROCEDIMENTOS DE ANÁLISES .....</i>	<i>80</i>
<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS RESULTADOS.....</b>	<b>114</b>
4.1. <i>CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO .....</i>	<i>114</i>
4.2. <i>A CLASSIFICAÇÃO DA TIPOLOGIA DA GOVERNANÇA DOS INDICADORES E DAS DIMENSÕES.....</i>	<i>127</i>
4.1.1. <i>Características classificatórias .....</i>	<i>127</i>
4.1.2. <i>Temas políticos.....</i>	<i>139</i>
4.1.3. <i>Ponto de vista político .....</i>	<i>145</i>
4.1.4. <i>Modelo subjacente de democracia.....</i>	<i>150</i>
4.1.5. <i>Foco primário .....</i>	<i>155</i>
4.1.6. <i>Visões de atores não centrais.....</i>	<i>160</i>
4.1.7. <i>Distinção entre formulação de política e de implementação.....</i>	<i>164</i>
4.1.8. <i>Critério de sucesso .....</i>	<i>170</i>
4.1.9. <i>Lacunas e Déficits de Implementação.....</i>	<i>175</i>
4.1.10. <i>Razão para lacunas e déficits de implementação .....</i>	<i>184</i>
4.1.11. <i>Soluções para lacunas/ déficit de implementação.....</i>	<i>189</i>
4.1.12. <i>Instrumentos primários de políticas. ....</i>	<i>193</i>
4.1.13. <i>Classificação geral da tipologia a instância de governança do turismo .....</i>	<i>198</i>
4.3. <i>Sustentabilidade da atividade turística do Conde-PB .....</i>	<i>205</i>
4.4. <i>Análise da relação entre o tipo de governança e a sustentabilidade do destino turístico .....</i>	<i>207</i>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>211</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>215</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>225</b>

## RESUMO

A governança está relacionada à adoção de mecanismos de gestão capazes de criar condições favoráveis de interações entre os diversos atores sociais envolvidos, condições estas contributivas para geração do desenvolvimento sustentável. Na atividade turística, a governança surge como estratégia de desenvolvimento a partir de um processo de coordenação de atores, grupos sociais, instituições e entidades diversas para alcançar benefícios coletivos por meio do exercício do poder compartilhado entre estes. A partir destas considerações, o objetivo desta pesquisa é analisar a relação existente entre a governança e a sustentabilidade do destino turístico localizado no município do Conde – PB. Tal região tem como sua principal vocação econômica atividades relacionadas ao turismo. Como suporte teórico, foi utilizado o modelo de avaliação de governança do turismo – *a typology of governance and its implications for tourism policy analysis*, proposto Hall (2011), o qual identifica quatro tipos de governança, a saber: Hierarquia; Comunidade; Rede; e Mercado. A partir de uma estrutura de 12 elementos centrais, busca-se identificar em qual dessas quatro tipologias está classificada a governança do destino turístico que se pretende analisar. Para analisar a sustentabilidade da atividade turística da localidade, foram considerados os resultados da aplicação do Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Desenvolvimento do Turismo – SISDTur, por Lacerda (2011). Em termos metodológicos, trata-se de um estudo descritivo e exploratório, com utilização de métodos quantitativos e qualitativos para aplicação das variáveis e critérios de análise propostos. Os resultados da classificação da governança do Conde apresentaram mais características da tipologia de Mercado. Quanto à sustentabilidade da atividade turística do destino turístico, o SISDTur mostrou que não ocorre maior equilíbrio entre as dimensões da sustentabilidade da atividade turística, na medida em que, das seis dimensões avaliadas, apenas duas foram avaliadas positivamente para a sustentabilidade: a dimensão econômica e a institucional. Desse modo, foi considerado que o destino turístico do Conde se encontra parcialmente insustentável quanto ao desenvolvimento da atividade turística. Os resultados evidenciam que o modelo de governança atual não têm contribuído para com a sustentabilidade do município. A classificação da governança do turismo entre as tipologias possibilitou identificar os indicadores que interferem negativamente na sustentabilidade do destino turístico analisado, permitindo uma melhor compreensão das ações necessárias para promover o desenvolvimento sustentável da atividade turística local.

**Palavras-chave:** Governança; Turismo; Sustentabilidade.

## ABSTRACT

Governance is related to the adoption of management mechanisms which may create favorable conditions for interaction between the various social actors involved, these conditions being contributory to generate sustainable development. In tourism, governance emerges as a development strategy from a process of coordination of actors, social groups, various institutions and entities so as to achieve collective benefits through the exercise of shared power between them. Based on these considerations, the aim of this research is to analyze the relationship between governance and the sustainability from a tourism destination located in the municipality of Conde - PB. The main economic activity of this region is related to tourism. In terms of theoretical support, a model was used in order to assess the governance of tourism. Referred to as *the typology of governance and its implications for tourism policy analysis*, the model was proposed by Hall (2011) who identifies four types of governance, namely: Hierarchy; Community; Network; and Market. From a structure of 12 core elements, it is possible to identify which of these four types of governance the investigated tourism destination can be classified into. To analyze the sustainability of the tourism in the locality, it was crucial to consider the results obtained from the application of the *System of Sustainability Indicator for Tourist Destiny* – *SISDTur*, proposed by Lacerda (2011). In methodological terms, it is a descriptive and exploratory study, using quantitative and qualitative methods for the application of variables and analysis criteria which were proposed. The results from the classification of the governance in Conde present more characteristics of the market type. As for the sustainability of tourism in the tourist destination, the *SISDTur* showed that there is not a greater balance between the dimensions of the sustainable tourism, in that, of the six dimensions evaluated, only two were positively assessed for sustainability: the economic and institutional dimensions. Thus, it was considered that the tourist destination of Conde is partially unsustainable regarding the development of tourism. The results show that the current governance model has not contributed to the city's sustainability. The classification of tourism governance into the typologies made it possible to identify the indicators which affect negatively the sustainability of the analyzed tourist destination, thereby allowing a better understanding of the actions needed to promote sustainable development of local tourism.

**Keywords:** Governance; Tourism; Sustainability.

## INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas no mundo contemporâneo ocasionaram importantes transformações econômicas e sociais, cujas implicações mais intensas e perceptíveis podem ser remontadas à Revolução Industrial, levando-se em consideração que, a partir de tal contexto sócio histórico, foram geradas alterações acentuadas nas relações sociais, exigindo, com isso, que o Estado ampliasse suas atribuições, na medida em que essa instância passou a intervir com mais assiduidade na vida social e econômica.

Em decorrência dessas mudanças, emergiram novos cenários que exigem dos governos a adoção de ações inovadoras para a gestão pública, na busca de uma atuação mais eficaz em todas as frentes de atuação estatal. Em face dessa realidade e das dificuldades que a administração pública enfrenta para efetivar suas ações, o setor público importou o termo governança<sup>1</sup>, utilizado na gestão das organizações (governança corporativa), adaptando-o para a gestão pública. A governança pública está, dessa forma, associada a uma necessária mudança na gestão pública, orientada para as novas formas de interação e cooperação entre os principais atores sociais, isto é, entre governo, setor privado e terceiro setor, que, juntos, devem buscar uma gestão pública de qualidade. Esse conceito acarreta a necessidade de criar condições favoráveis de interações entre os diversos atores sociais. É importante destacar, dentre outras ações, o estabelecimento de uma gestão estratégica que contemple uma dimensão política, ao mesmo tempo em que busca eficiência, eficácia e efetividade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Segundo Souza (2010), as questões da governança na administração pública estão associadas à esfera macro, na qual estão incluídos fatores como a gestão de políticas públicas, o exercício do poder e o controle na sua aplicação. Ainda de acordo com a autora, seu significado ultrapassa a dimensão operacional para incorporar aspectos da articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais.

A governança, portanto, deve envolver os atores sociais no processo de tomada de decisão orientada pelo consenso, tendo como objetivo implementar ações, programas e políticas públicas que melhorem a vida da população, promovendo, assim, o desenvolvimento local, definido por Buarque (2002, p. 25) como “um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”. Ainda de acordo com o autor, o desenvolvimento

---

<sup>1</sup> A Comissão Europeia define *governança* como regras, processos e comportamentos que afetam a forma como os poderes são exercidos, em particular com referência à abertura, participação, responsabilização (*accountability*), efetividade e coerência (BURSZTYN, 2010).

local representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Kohler e Koch (1999) assinalam que o interesse pela governança recai sobre as formas e os meios por meio dos quais as prioridades divergentes dos cidadãos são traduzidas em escolhas políticas eficazes, sobre como a pluralidade de interesses sociais são transformados em ação unitária e também sobre como o cumprimento dos atores sociais é alcançado. É por essa razão que Kettl (2002) considera que a governança seja mais do que o governo; são os esforços combinados de todos os setores da sociedade. Semelhantemente, de acordo com Treib, Bähr e Falkner (2005), a governança pode ser considerada como um sistema de tomada de decisão que prevê a participação de diferentes tipos de atores, e, para Bramwell e Lane (2000), a participação dos atores sociais que são diretamente afetados pelos problemas tem um papel importante, pois esses indivíduos podem trazer seus conhecimentos, atitudes e outras capacidades para o processo de decisão política.

Dodson e Smith (2003), em seus estudos sobre governança e desenvolvimento sustentável, observam que a governança pode ser definida como processos, estruturas e instituições (formais e informais) por meio dos quais um grupo, comunidade ou sociedade toma decisão, distribui e exerce autoridade e poder, determina objetivos estratégicos, organiza o comportamento corporativo, grupal ou individual, desenvolve regras e, por fim, atribui responsabilidades. A governança, conseqüentemente, é responsável por promover o desenvolvimento social, cultural e econômico de suas populações, que são princípios norteadores do desenvolvimento local sustentável, como será debatido mais pormenorizadamente adiante. Nessa perspectiva, a “boa” governança depende dos atores e grupos envolvidos, das suas aspirações, dos seus valores e das decisões que tomam sobre questões como a responsabilidade, a transparência, a participação, a comunicação, o conhecimento partilhado, a eficiência e a equidade (BEAUMONT; DREDGE, 2010).

Como é possível perceber com base nas considerações expostas, a governança pode exercer um importante papel para o alcance da sustentabilidade de uma determinada localidade. Desde a década de 1990, tem havido uma transição gradual de abordagem na literatura sobre as políticas de turismo, priorizando-se a noção de governança em detrimento da noção de governo, e, por conseguinte, os debates políticos no âmbito do turismo têm adotado essa nova abordagem, o que se reflete na adoção de modelos de gestão baseados na participação efetiva de um conjunto de atores.

Na atividade turística, a governança surge como estratégia de desenvolvimento a partir de um processo de coordenação de atores, grupos sociais, instituições e entidades diversas para alcançar objetivos comuns por meio do exercício do poder compartilhado entre estes. Nessa perspectiva, o governo brasileiro passa a considerar o conceito de governança como modelo de gestão, caracterizado por ser descentralizado e participativo. A adoção da governança no âmbito do turismo, mais especificamente, se deu a partir da criação do Ministério de Turismo (doravante, MTur) em 2003.

No mesmo ano de sua criação, o MTur formulou, de forma participativa, o primeiro Plano Nacional de Turismo (2003-2007), no qual foram definidas as diretrizes, metas e os programas que se constituíram como política pública indutora de desenvolvimento social e econômico do país. Em 2007, o governo lança o novo Plano para o quadriênio 2007-2010, tendo como uma de suas metas estruturar alguns destinos com padrão de qualidade internacional, restando, dessa etapa, a escolha de 65 destinos a receberem investimentos para permitir a indução do turismo na localidade e região em que esteja inserida. Essa escolha partiu de um trabalho focado no turismo regionalizado e fortalecido pela gestão descentralizada e participativa do Programa de Regionalização do Turismo<sup>2</sup> — Roteiros do Brasil. Os destinos foram escolhidos a partir de um estudo que analisou 13 dimensões elaboradas para captar os elementos importantes na competitividade de um destino turístico, quais sejam: infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, marketing, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais (BRASIL, 2010).

Nos destinos turísticos considerados como áreas prioritárias, ou seja, que estão entre os 65 destinos turísticos indutores de desenvolvimento regional, mas sem instâncias de governança do turismo, propôs-se a institucionalização de pelo menos um órgão dessa natureza, ao passo que, nas localidades em que tais instâncias já existem, foi sugerido seu fortalecimento e/ou sua ampliação como requisito para que o MTur implante os projetos e programas de indução do desenvolvimento turístico em tais localidades. Isso ocorre porque as ações identificadas no processo de planejamento devem ser ratificadas pelas instâncias de governança (formadas por

---

<sup>2</sup> O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) ganha status de macro programa, intitulado Regionalização do Turismo. O PRT passaria, também, a ser um grande motor da gestão descentralizada do turismo. Um facilitador desse processo, que pretende que as políticas públicas sejam compartilhadas entre governo federal, Estados e municípios, passando pelas instâncias de governança, como Conselho Nacional do Turismo, Fóruns e Conselhos estaduais e as instâncias de governança regional. Livro Regionalização - Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (BRASIL, 2010).



representantes dos Conselhos e Fóruns de Turismo locais, além de representantes de empresas privadas do setor turístico e das comunidades locais), para que as ações possam ser implementadas pelas respectivas unidades executoras.

Não obstante, apesar do MTur estimular a institucionalização de instâncias de governança regional ou local, disponibilizando os cadernos de turismo com o passo-a-passo a ser seguido a fim de tornar possível o processo de institucionalização da governança nos destinos indutores do turismo, é possível observar, com base nos relatórios produzidos (BRASIL, 2010), a fragilidade das articulações institucionais nas três esferas do poder público (federal, estadual e municipal), bem como a baixa participação da sociedade civil, o que se configura como pontos críticos apontados pelo próprio MTur. Assim sendo, observa-se que a participação institucional da sociedade civil, por meio de suas organizações, na criação e decisão de políticas públicas de turismo, tem um papel essencial no desenvolvimento em bases sustentáveis.

De fato, a Agenda 21 (2002) enfatiza que a participação efetiva da sociedade civil nas ações de desenvolvimento local, com destaque para o planejamento e a gestão, contribui sobremaneira para o *empoderamento*<sup>3</sup> da sociedade, que passa a participar de espaços privilegiados de decisão, além de influenciar positivamente as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

O papel do poder público é decisivo na definição de políticas públicas, embora a participação de instâncias não governamentais, arquitetadas a partir de uma estrutura coletiva, torne-se fundamental nesse processo, o que requer mudanças de paradigmas em relação ao desenvolvimento, que passa a considerar a sustentabilidade local. Esse enfoque participativo evita que atores cujos interesses se voltam prioritariamente para as questões meramente econômicas tenham seus projetos privilegiados em detrimento daqueles projetos que visam ao desenvolvimento da atividade turística sustentável, revelando, portanto, mais responsabilidade na execução de programas e na formulação de políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, político-institucional e ambiental.

Para que a governança envolva diversas forças da sociedade, é fundamental que haja condições políticas para que não prevaleçam os interesses de uns em detrimento dos de outros, sendo necessário, portanto, que os processos decisórios ocorram de forma pactuada entre os múltiplos atores envolvidos. O papel de Conselhos e Fóruns como espaços públicos amplia

---

<sup>3</sup> O *empoderamento* comunitário capacita os “grupos sociais desfavorecidos para a articulação de seus interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos de cidadania, defesa de direitos e influenciar ações do Estado” (BAQUERO, 2005, p. 73).

institucionalmente o diálogo entre os representantes da sociedade civil e a esfera governamental envolvida na definição de agendas de prioridades e na construção de parcerias para a formulação e implementação de ações e projetos que viabilizem o bem-estar da população em bases sustentáveis.

Na literatura que versa sobre planejamento turístico, planejamento colaborativo e parceria, Bramwell (2011), e Bramwell e Lane (2000) destacam a importância de envolver as diversas partes interessadas (*stakeholders*)<sup>4</sup> em processos participativos de construção de consensos e de formação de parcerias, além de reconhecerem os benefícios do planejamento colaborativo, especialmente em termos de promover a aprendizagem coletiva, capacitação e discussão.

No Brasil, alguns exemplos de localidades com experiências exitosas no desenvolvimento do turismo<sup>5</sup> são aquelas cuja população participa efetivamente do planejamento e das decisões a serem tomadas para o desenvolvimento do setor. Há também a Rede de Turismo Comunitário ou Turismo de Base Comunitária<sup>6</sup>, que conta com a participação de atores sociais, alguns movimentos sociais, comunidades, organizadores de viagens, operadores de comércio justo, de economias solidárias, organizações ambientais e ONGs, todos empenhados na tarefa de encontrar caminhos para o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis.

Dessa modo, a inclusão da sociedade civil nas práticas governamentais apresenta-se como terreno fértil para o surgimento de novas formas de governar, diferentemente das tomadas de decisões centralizadas no Governo, focadas na perspectiva *top-down*, controle de cima para baixo, modo hierárquico de gestão. No caso do turismo, muitos dos governos posicionam-se a favor de instalações de empreendimentos hoteleiros transnacionais (*resorts*, complexos turísticos entre outros) e facilitam o que for necessário para garantir a atração do capital estrangeiro. As decisões do governo partem do pressuposto que tais empreendimentos são propulsores de desenvolvimento e, contraditoriamente, ocorre, muitas vezes, o processo de descaracterização

---

<sup>4</sup> O termo inglês *stakeholder* pode ser traduzido como “parte interessada” e designa uma pessoa, grupo ou entidade com legítimos interesses nas ações e no desempenho de uma organização e cujas decisões e atuações possam afetar, direta ou indiretamente, essa mesma organização (Disponível em <http://www.knoow.net/cienceconempr/gestao>).

<sup>5</sup> BRASIL, Ministério do Turismo. Projeto Excelência em Turismo: Aprendendo com as melhores experiências internacionais – Relatório de visita técnica – St. Maarten/ St. Martin/ Caribe, 2006 (Disponível em <http://www.excelenciaemturismo.gov.br>).

<sup>6</sup> Há um conjunto de trabalhos que podem ser citados neste contexto, tais como: Pedras Negras no Vale do Guaporé (em Rondônia), Mamirauá e Silves no Amazonas, Ilha de Cotijuba, em Belém, Diogo Lopes, no Rio Grande do Norte, e as comunidades de Ponta Grossa, Tremembé, Tatajuba, Balbino, Batoque, Coqueirinho, Conjunto Palmeiras, Nova Olinda, Barra das Moitas, Caetanos de Cima, Curral Velho, Prainha do Canto Verde, no Ceará. Sampaio (2005) destaca o Projeto Acolhida na Colônia com sede no município de Santa Rosa de Lima (SC), o Projeto de Turismo Comunitário (no âmbito da Agenda 21) da Comunidade Lagoa de Ibiraquera nos municípios de Imbituba e Garopaba (SC), e o Projeto Zona do Laboratório de Educação para o Ecodesenvolvimento na micro-bacia do Rio Sagrado, município de Morretes, Paraná (CORIOLANO, 2009).

das comunidades autóctones para alocação da infraestrutura para o turismo, a exemplo do que ocorreu em outros núcleos nordestinos voltados ao turismo internacional, tais como a Praia de Pipa, no Rio Grande do Norte, bem como várias localidades da Bahia, a exemplo de Trancoso, Arraial D'Ajuda, Guarajuba, Itacaré, Porto Seguro e Praia do Forte, além de Maragogi em Alagoas (CORIOLANO, 2009).

Corroborando este pensamento, Schneider et al. (2000) assinalam que essas transformações podem ocasionar a descaracterização da cultura local devido à modificação dos padrões de sociabilidade tradicionais decorrente da intensificação das relações mercantis e da ampliação dos horizontes socioculturais. Ainda segundo os autores, essas transformações são evidenciadas pelo aumento da violência, da prostituição e do uso de drogas, típico de situações sociais de intensificação das relações humanas.

De fato, de acordo com estudos realizados por Beni (2000), Targino e Chaves (2008), Seabra (2000) e Kiyotani (2012), o turismo, apesar de ter enorme potencial para geração do desenvolvimento local sustentável, causa graves impactos negativos aos recursos naturais e, principalmente, à comunidade receptora, quando ocorre sem planejamento e gerenciamento adequados ao processo de desenvolvimento dessa atividade, tendo em vista que o planejamento, feito a partir apenas de reflexões concebidas pelo viés econômico, não acarretará sustentabilidade para o desenvolvimento da atividade turística.

Ruchmann (2000) destaca que o desenvolvimento sustentável dessa atividade depende da preservação do ambiente natural, da integração da cultura e dos espaços sociais da comunidade com o turismo, sem causar transformações nos hábitos e tradições característicos da região. Desse modo, o turismo vem provocando, muito além do dinamismo econômico, o reordenamento do território, na medida em que a sua “matéria-prima” são as paisagens sobre as quais a atividade turística, devido à maior circulação de pessoas, gera impactos tanto positivos quanto negativos, em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Nesse sentido, para que a atividade turística se desenvolva dentro dos princípios da sustentabilidade, é necessária uma gestão adequada, pois, no contexto de novas perspectivas de desenvolvimento, é exigida a elaboração e aplicação de procedimentos, instrumentos e indicadores que verifiquem e avaliem a sustentabilidade do seu desenvolvimento de forma participativa.

Desse modo, o planejamento deve ser feito a partir de bases que considerem não apenas as questões de ordem econômica – produção e consumo – mas, sobretudo, que analisem as relações sociais e ambientais. Diante de tal situação, os estudos interdisciplinares são

fundamentais para as discussões e os direcionamentos das ações que visam à sustentabilidade. A construção do saber interdisciplinar contribui sobremaneira para o diálogo entre diversas áreas do conhecimento humano, propiciando novos olhares e novas práticas, bem como construindo estratégias que colaborem para a elaboração de políticas e ações públicas direcionadas à sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável, entendido como construção coletiva resultante de políticas e ações públicas que envolvem diferentes atores da sociedade civil e do poder público, requer a participação coletiva na construção das informações acerca das singularidades que cada sistema apresenta. A atividade turística é, ao mesmo tempo, objeto e agente de transformação para o desenvolvimento de uma determinada localidade, logo a integração dos atores sociais na construção de objetivos comuns é considerada fundamental para o alcance do desenvolvimento local em bases sustentáveis.

Diante do exposto, os efeitos da expansão do turismo nas localidades suscitam reflexões acadêmicas, e esta pesquisa buscou investiga-las a partir de dois construtos essenciais, i.e., Governança e Sustentabilidade do Turismo, adotando, para tanto, como *lócus* da pesquisa o destino turístico de Conde, na Paraíba, localizada na região Nordeste.

O destino turístico é conhecido nacional e internacionalmente, estando inserido como destino turístico que faz parte dos 65 Destinos Indutores de Turismo, que foram contemplados no Plano Nacional de Turismo com investimentos de recursos financeiros para ações e projetos voltados ao desenvolvimento turístico, por receberem um fluxo expressivo de turistas (BRASIL, 2011). Ademais, esse destino turístico já foi objeto de investigação de estudos anteriores do grupo de pesquisa do qual fazemos parte<sup>7</sup> e, desse modo, esta pesquisa utiliza-se dos resultados obtidos nos estudos desenvolvidos por Lacerda (2011), que adaptou e aplicou o Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo (SISDTur) para investigar os níveis de sustentabilidade da atividade turística do Conde, apresentando como resultados que o destino turístico foi considerado *parcialmente insustentável*. Mais exatamente, a metodologia do SISDTur foi proposta por Hanai (2009) fazendo uma abordagem bem abrangente desde o desenvolvimento sustentável do turismo até os modelos de indicadores de sustentabilidade, o autor traz 25 estudos de casos com indicadores de sustentabilidade para a atividade turística em nível nacional e internacional e, com base nesses estudos de caso, propõe uma lista de indicadores para compor o Sistema, contemplando as seguintes dimensões: ambiental, social, cultural, turístico-institucional e econômica. Desse modo, pretende-se avançar nas reflexões sobre a relação existente entre a governança e a sustentabilidade do turismo.

---

<sup>7</sup> Grupo de Estudos em Gestão, Inovação e Tecnologia (GEGIT), cadastrado no diretório de grupos de pesquisa do CNPq.

Para a investigação sobre a governança do turismo, que é o foco desta tese, a literatura tem apresentado diversos modelos e diversas formas de governança no turismo, como pode ser observado nos estudos de Ansell e Gash (2007), Hall (2011), Fontes Filho, Oliveira e Leitão (2009), Barbosa, Oliveira, Souto-Maior, Telle e Leitão (2009), Silva et al. (2014), Matias-Pereira (2010), Biermann et al. (2010), Biermann et al. (2012), Padilha e Verchoore (2013), Nóbrega e Figueiredo (2013), Morse e Stephens (2012), Fuini (2011), Dodson e Smith (2003), Jones, Hesterly e Borgatti (1997), entre outras investigações que também foram utilizadas como referências bibliográficas, as quais possibilitaram conhecer os indicadores de avaliação da governança utilizados entre os diversos estudos, dentre os quais foram selecionados 36 (trinta e seis) indicadores para serem investigados nesta pesquisa. Os estudos elencados também possibilitaram a escolha da metodologia que melhor se aplicasse nesta investigação, considerando o problema de pesquisa e os objetivos da tese.

Dentre esses vários modelos, foi selecionado o modelo proposto por Hall (2011) – A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. A matriz proposta pelo autor identifica quatro tipos de governança, a saber: Hierarquia; Comunidade; Rede; e Mercado. A partir de uma estrutura de 12 elementos centrais, busca-se identificar em qual dessas quatro tipologias está classificada a governança do destino turístico que se pretende analisar. A escolha dessa metodologia foi motivada pelo fato do modelo ter sido proposto para avaliar a governança do turismo a partir da classificação da governança entre as quatro tipologias descritas pelo autor, possibilitando fazer a relação entre a sustentabilidade da atividade turística com a o tipo de governança adotado no destino turístico.

Portanto, considerando que a sustentabilidade está atrelada ao modelo de governança adotado em um determinado destino turístico, considerou-se necessário identificar em qual das tipologias se classifica a governança da localidade que se pretende investigar, como forma de compreender melhor os efeitos que a atividade turística acarreta para a comunidade.

Deste modo, a partir do resultado da investigação sobre a governança no destino turístico, a qual se propõe classificar quanto à tipologia, será possível fazer uma análise sobre a relação existente entre a governança local e a sustentabilidade da atividade turística em determinada localidade.

Diante das considerações apresentadas sobre a governança e o desenvolvimento sustentável do turismo, a premissa desta pesquisa é a de que o tipo de governança do turismo que considera na sua composição uma variedade de atores sociais locais que tenham vínculo com a atividade turística, com participação legítima no processo de desenvolvimento do turismo, será

mais adequado para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística da localidade. Assim, esta pesquisa parte do pressuposto de que a tipologia de governança adotada pelos atores sociais do destino turístico tem implicações diretas para a sustentabilidade da atividade turística local.

Tomando como referência a premissa e o pressuposto da pesquisa, este estudo tencionou responder ao seguinte problema de pesquisa:

**Como a governança pode contribuir para maior sustentabilidade da atividade turística?**

Desse modo, o objetivo desta tese é: **Analisar a relação existente entre governança e sustentabilidade da atividade turística do Conde.** Para atender ao objetivo geral desta tese, foi necessário cumprir algumas etapas, que correspondem aos objetivos específicos:

- 1. Caracterizar a atividade turística do Conde;**
- 2. Adaptar o modelo selecionado para ser aplicado em destinos turísticos;**
- 3. Selecionar os indicadores mais adequados para caracterizar as dimensões das tipologias de governança e propor seus critérios de análises;**
- 4. Identificar e analisar a tipologia de governança do destino turístico investigado;**
- 5. Apresentar os resultados do Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Desenvolvimento do Turismo – SISDTur aplicado no Conde por Lacerda (2011);**
- 6. Verificar qual das tipologia descritas nesse estudo contribui para a sustentabilidade da atividade turística.**

## **JUSTIFICATIVA**

A literatura acerca da sustentabilidade da atividade turística mostra que as instituições e organizações governamentais nas três esferas de governo, i.e., União, Estados e Municípios, interagem de maneira frágil, uma vez que é relativamente difícil estabelecer o papel que cada uma dessas esferas deve assumir no comando de ações que possam levar uma atividade turística a gerar emprego e renda para uma determinada comunidade receptora. Como se pode observar, a incapacidade de integração dos atores sociais envolvidos tem gerado problemas para a efetivação das ações supramencionadas, fator que dificulta para que o turismo possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento do país.

Para Bursztyn e Bursztyn (2012), os modos de gestão governamental atuais são cada vez mais marcados pela inclusão nos processos decisórios públicos (governo) de mecanismos de participação dos grupos sociais e dos interesses das coletividades que, direta ou indiretamente, estejam envolvidas em tais decisões.

A participação social nos espaços de decisão como Conselhos e Fóruns, entre outros, torna-se mais complexa e, com frequência, mais conflitiva. Muitas vezes, a participação social ocorre apenas como forma de legitimar projetos impostos por atores sociais cujos interesses são de ordem econômica, em detrimento do desenvolvimento local sustentável. Assim, é imprescindível que a relação já estabelecida – e devidamente institucionalizada – que há entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil assegure a esta última esfera autonomia suficiente para garantir as deliberações que reflitam as necessidades da população representada nestes espaços de decisão.

O envolvimento da comunidade na fase de planejamento é o que permite o investimento em ações que realmente resultarão nos benefícios que a população local almeja para o seu desenvolvimento. As formas de valorização da cultura local e conservação dos recursos naturais depende, em parte, do conhecimento empírico do ambiente, o qual permite um planejamento mais adequado para a localidade.

No Brasil, a atual administração pública do turismo tem como um de seus focos a descentralização dos esforços e a estruturação dos destinos por meio da regionalização do turismo, tendo como objetivo a participação de todos os agentes sociais de forma integrada para promoverem o desenvolvimento da atividade turística nas regiões. A regionalização torna-se um fator importante para a gestão do turismo, considerando que é um país de grandes dimensões, necessitando, portanto, de estratégias de organização para promover planejamentos específicos para a realidade de cada região, de modo que seja possível alcançar o desenvolvimento do turismo em todo o país, respeitando as especificidades de cada região.

Considerando que o Brasil possui, em sua zona costeira, mais de 400 municípios com um total aproximado de 34 milhões de habitantes (IBGE, 2010). No período do verão, alguns destes municípios têm sua população quadruplicada, devido ao grande fluxo de turistas nesta época (TARGINO; CHAVES, 2008). Esse fato tem ocasionado graves problemas para o destino turístico, pois o aumento populacional sazonal evidencia a falta de infraestrutura urbana, notadamente no que diz respeito às deficiências em saneamento básico. As condições em que ficam as praias – sem a infraestrutura necessária à atividade turística – comprometem a sustentabilidade da comunidade local, visto que, com a expansão do fluxo de turistas, há, via de regra, uma interferência negativa na paisagem natural original.

De acordo com alguns estudos (TARGINO; CHAVES, 2008; LIMA, 2006), o uso e a ocupação desordenada nos espaços costeiros têm interferido na dinâmica natural da praia, ocasionando vários processos erosivos e desencadeando impactos negativos sobre o meio

ambiente nos destinos turísticos. Outros estudos (CORIOLANO, 2009; SEABRA, 2000) também têm apontado problemas no desenvolvimento da atividade turística em comunidades litorâneas, com ênfase no abuso do poder econômico no processo de especulação de terras para o lazer, sendo a problemática da expropriação de terras um dos fatores de exploração econômica da renda da terra e da força de trabalho.

Portanto, é necessário um processo contínuo de acompanhamento do desenvolvimento do turismo pelos atores sociais locais, a fim de melhor gerir as ações de medidas preventivas e corretivas que visem ao equilíbrio social e ambiental. Logo, verifica-se a importância de estudos com foco nas políticas públicas voltadas para a atividade turística. Nesse contexto, este estudo se justifica por ser o turismo uma importante atividade econômica para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, que, de acordo com o MTur, triplicou sua participação direta no PIB, saindo de US\$ 24 bilhões em 2003 para US\$ 76 bilhões em 2012, gerando 2,9 milhões de empregos (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, um dos maiores desafios do turismo, na atualidade, é conciliar o desenvolvimento econômico e o potencial da atividade turística para promover um desenvolvimento mais sustentável e menos impactante nas diferentes localidades onde ocorre. Desse modo, a gestão do turismo exige novas posturas e novas estratégias na gestão das políticas públicas, mudanças de relacionamento entre as esferas do poder público e a sociedade civil, negociação, acordo, planejamento e organização social. Nesse sentido, a participação da sociedade civil torna-se fundamental em tal processo, pois os impactos negativos ocasionados pelo desenvolvimento da atividade turística, sem planejamento e gestão adequada, são refletidos no dia-a-dia da comunidade local.

A contribuição deste estudo, portanto, consiste na análise da relação existente entre a governança e a sustentabilidade do turismo, verificando-se os instrumentos de política adotados pelos atores sociais, bem como identificando os indicadores que interferem negativamente para o desenvolvimento sustentável da localidade. As análises sobre a governança e a sustentabilidade da atividade turística apresenta reflexões sobre a importância da interdependência entre os construtos: Governança e Turismo.

## **ESTRUTURA DA TESE**

A tese está estruturada em cinco partes distintas, na 1ª parte é feita uma apresentação, que introduz o trabalho, expondo a premissa, a hipótese, os objetivos, a justificativa e a estrutura do estudo; na 2ª parte, há a exposição das abordagens teóricas que fundamentam o trabalho –



“Desenvolvimento Sustentável”, “Turismo Sustentável”, “Sistema de Indicadores de Sustentabilidade”, “Sistema de Indicadores de Sustentabilidade para a Atividade Turística”, “Governança” e “Governança do Turismo”; na 3ª parte, a caracterização da pesquisa, a metodologia utilizada, os critérios de análises, o local da pesquisa e os sujeitos da pesquisa; na 4ª parte, estão apresentadas a caracterização da área de estudo, a descrição e as análises dos resultados; e por fim, a 5ª parte traz as conclusões e recomendações. Finalizando a tese, há as referências consultadas para a condução do estudo realizado e o apêndice.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Para fundamentar este trabalho, foram abordadas as bases teóricas que deram embasamento e sustentação à problemática que envolve a pesquisa, enfocando as seguintes temáticas: Desenvolvimento Sustentável; Turismo Sustentável; Indicadores de Sustentabilidade; Indicadores de Sustentabilidade para a Atividade Turística; Governança; e Governança do Turismo. No tema escolhido para a pesquisa, estas bases teóricas se complementam, ao mesmo tempo em que, por si só, estabelecem uma ordem de lógica de abordagem.

### 2.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O modelo de desenvolvimento associado apenas à industrialização, ao avanço tecnológico e ao aumento das relações de produção e consumo tem sido discutido entre economistas e pesquisadores de diversas áreas. Com o passar dos anos e com as experiências acumuladas no mundo, atualmente, sabe-se que o desenvolvimento está associado às condições de qualidade de vida das sociedades, o que inclui, além da assistência médica, a educação e a participação das oportunidades econômicas e das decisões políticas, as quais proporcionarão tal desenvolvimento. Compartilha deste pensamento o economista Amartya Sen<sup>8</sup> quando assinala que, para combater os problemas que enfrentamos, é necessário considerar a liberdade individual como um comprometimento social. Para o autor, a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2000).

A ideia de desenvolvimento como crescimento econômico se tornou controversa, na medida em que foram surgindo evidências de que o crescimento econômico, na década de 1950, em diversos países industrializados, tais como o Brasil, não se traduziu em maior acesso a bens materiais e culturais por parte das populações mais pobres, a começar pela saúde e educação, o que ocorreu apenas nos países considerados desenvolvidos. De fato, desde a Segunda Guerra Mundial, o crescimento variou muito entre os países, ao passo que a distribuição de renda quase não mudou em termos comparativos (VEIGA, 2005).

Sachs (1995) assinala, a partir das discussões realizadas na Conferência de Estocolmo e, mais tarde, na Conferência Internacional sobre a Terra – Rio-92, que o desenvolvimento deve ser pensado em termos de uma finalidade social, elucidada por um postulado ético da

---

<sup>8</sup>Amartya Sen é um economista indiano. Foi laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel de 1998, pelos seus contributos para a teoria da decisão social, e do "*welfare state*". Sua maior contribuição é mostrar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, mas também segurança, liberdade, habitação e cultura (SEN, 2000).

solidariedade e da igualdade concretizada em um contrato social, afirmando que “o desenvolvimento do homem todo e de todos os homens só poderá ser generalizado por meio *da construção de uma civilização do ser, na partilha equilibrada do ter*” (SACHS, op. cit., p. 43). Para o autor, pensar diferente disso é correr o risco de acentuar o desvio em direção ao *apartheid* social.

É verdade que o crescimento econômico traz algumas melhorias nas condições de vida, com a geração de maior quantidade de bens e serviços para a satisfação das necessidades disponíveis. No entanto, apenas uma pequena parte da população desfruta dessas benesses, ao mesmo tempo em que problemas ambientais têm sido provocados para toda a população, por meio de processos produtivos, como a fabricação de produtos poluentes e seus descartes. Furtado (1974) já apontava para a relação existente entre o crescimento econômico e a degradação do meio natural, fato este que não é considerado no cômputo geral do Produto Interno Bruto (doravante, PIB), que indica apenas o crescimento econômico, mas não o desenvolvimento.

Nesse contexto, com a expectativa de retratar melhor a realidade sobre o desenvolvimento humano, foi criado, em 1993, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, cuja formulação contou com a participação de Amartya Sen. Esta nova formulação comprovou de forma definitiva que as informações utilizadas para o cálculo do PIB não eram suficientes para mensurar o desenvolvimento, visto que o crescimento econômico, traduzido apenas em números em tal mensuração, pode ocorrer em países que permanecem com baixo índice de desenvolvimento humano.

Não obstante, o IDH vem sendo utilizado desde o ano em que foi criado até os dias atuais, apesar de apresentar contradições, verificadas por meio de dados obtidos desde então, quando comparados aos números do PIB. Amartya Sen, em sua participação no Seminário Diálogos sobre Educação, em abril de 2012, no Rio de Janeiro, mostra que, em 2011, o Brasil foi o sexto maior PIB do mundo, embora, no mesmo ano, o país tenha ocupado a 84ª posição no *ranking* que mede o IDH. Esta contradição confirma que o aumento do PIB não implica necessariamente em melhor distribuição de renda, tampouco em desenvolvimento humano (Disponível em: [www.portalinstitutounibanco.org.br](http://www.portalinstitutounibanco.org.br)):

Para Bursztyn, I.; Bartholo, R.; Delamaro, M. (2009), ‘não se trata de negar significado para os indicadores econômicos tradicionais, como o Produto Interno Bruto (PIB) ou a renda per capita. Trata-se sim de referir e contextualizar tal significado com respeito a outros determinantes, como disposições sociais — como serviços de educação e saúde — e direitos civis, como a liberdade de participação na vida política’ (BURSZTYN; BARTHOLO; DELAMARO, 2009, p. 78).

Os referidos autores acrescentam que compreender o desenvolvimento como expansão das liberdades recoloca o foco de atenção sobre os fins — e não apenas os meios — do processo. E implica fazer com que as atenções se voltem, primordialmente, para o incremento das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam, enfatizando a condição de agentes políticos num processo de superação das privações de liberdades que limitam escolhas e oportunidades pessoais e comunitárias (BURSZTYN; BARTHOLO; DELAMARO, 2009).

No que concerne ao desenvolvimento, Sheng (2001) assinala que, para se construir uma sociedade sustentável do ponto de vista ecológico, social e econômico, deve-se atribuir menos importância ao papel do PIB e da renda nacional na formulação de políticas, bem como alargar o uso de indicadores sociais e ambientais. Na mesma linha, Sen (2000) considera que só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, isto é, quando as pessoas têm autonomia não só econômica, mas, sobretudo, de capital social<sup>9</sup> para gerenciar as suas vidas. Assim, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo: tem de estar relacionado com a melhoria de vida das populações.

Semelhantemente, Veiga (2005) compreende que não há dúvidas de que o crescimento econômico seja um fator relevante para o desenvolvimento. Contudo, o referido autor afirma que, no crescimento, a mudança é quantitativa, ao passo que, no desenvolvimento, a mudança é qualitativa. Já Furtado (2000) afirma que a ideia de desenvolvimento passa pelo menos por três dimensões, a saber: (1) o incremento da eficácia do sistema social de produção; (2) a satisfação de necessidades elementares da população; e (3) a consecução de objetivos almejados pelos grupos dominantes de uma sociedade que se traduzem na utilização de recursos naturais escassos.

Silva (2008) ressalta que uma pressão mais efetiva por parte da sociedade, que exigiu mudanças nos processos geradores dos problemas ambientais, veio a acontecer a partir de 1962, evidenciada em publicações de livros e artigos inovadores, tais como *Primavera Silenciosa* (CARSON, 1962) e *A Tragédia dos Comuns* (HARDIN, 1968), lançados em 1962 e 1968, respectivamente, que quebraram paradigmas e motivaram vários países e a comunidade internacional a agirem. Van Bellen (2005) assinala que esta “crise ecológica” é causada pelo crescimento exagerado das relações de produção e consumo que vêm provocando a exaustão dos recursos naturais, bem como o aumento de poluição e degradação do ambiente. Portanto, a mudança nas relações entre sociedade e meio ambiente se torna condição para a construção de

---

<sup>9</sup> Capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (PUTNAN, 1996).

novos paradigmas que reconheçam os recursos naturais como finitos e orientem seu uso a partir do respeito à resiliência da natureza.

Nessa perspectiva, a sociedade passa a perceber a dependência da própria existência atrelada à qualidade do meio ambiente. Esta reflexão leva ao surgimento de novas alternativas de relacionamento da sociedade com o meio ambiente. Tal mudança começa a partir da conscientização dos indivíduos, na medida em que se busca desenvolver novas técnicas e tecnologias apropriadas como forma de substituir ou minimizar a utilização dos recursos naturais, proporcionando, assim, algumas mudanças nos hábitos e nas atitudes dos indivíduos em relação ao meio ambiente.

É nesse contexto que surge a expressão *Desenvolvimento Sustentável*, que começou a se afirmar em 1987, quando foi elaborado o Relatório Brundtland, denominado Nosso Futuro Comum, que o caracterizou como um conceito político amplo de progresso econômico e social. O Relatório apresenta o Desenvolvimento Sustentável como aquele que vai ao encontro das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades (Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, 1988).

Atualmente, pesquisadores vêm se debruçando sobre este tema a fim de buscar uma melhor compreensão do Desenvolvimento Sustentável, visto que este tema envolve tanto a complexidade ambiental quanto as questões relacionadas ao crescimento econômico, havendo, por conseguinte, uma necessidade de vincular estreitamente esses dois eixos temáticos. Seguindo esta linha de pensamento, Bursztyn e Bursztyn (2012) afirmam que o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está à mercê de ambiguidades e incertezas, destacando que um dos elementos cruciais para o alcance do desenvolvimento sustentável diz respeito ao entrosamento da dimensão econômica com a dimensão ambiental e, muitas vezes, com a social.

Van Bellen (2005) compreende que o termo *desenvolvimento sustentável* se refere claramente a um conceito de valores, e que existe uma forte relação entre os princípios, a ética, as crenças e os valores que fundamentam uma sociedade ou comunidade, e a sua concepção de sustentabilidade. Ainda na visão desse autor, o conceito de desenvolvimento sustentável se trata, especificamente, de uma nova maneira de a sociedade se relacionar com o seu ambiente de forma a garantir a sua própria continuidade e a do seu meio externo.

Hanai (2012) também estabelece uma relação íntima entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social e ambiental. De acordo com o autor:

O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança e, para ser consistente e sustentável, deve levar ao dinamismo e à viabilidade econômica, mobilizando e explorando as potencialidades locais e contribuindo para elevar as oportunidades sociais e, ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são as bases de suas potencialidades (HANAI, 2012, p. 210).

Nesse sentido, para minimizar a problemática ambiental, a adoção de práticas sustentáveis tornam-se a principal opção de desenvolvimento socioeconômico da atualidade. Segundo Silva e Cândido (2010), em face dessa evidência e da comprovação de que o meio ambiente não será capaz de tolerar as atuais taxas de crescimento e de consumo da humanidade, disseminaram-se, em larga escala, estudos que buscam um modelo de desenvolvimento que possibilite a qualidade de vida das gerações presentes sem afetar a capacidade das gerações futuras de resistirem e de se desenvolverem.

Esse novo olhar sobre as relações entre sociedade e meio ambiente passou a ser preconizado por uma gama de teóricos em diversas áreas. Sachs (2005), por exemplo, afirma que a sustentabilidade vai depender da capacidade das civilizações humanas de se submeterem aos preceitos de prudência ecológica para fazer um bom uso da natureza. Deste modo, é necessário estabelecer um elo entre a economia e a ecologia, proporcionando, com isso, um desenvolvimento em bases sustentáveis.

De acordo com Martins e Cândido (2010), a sustentabilidade significa a possibilidade de se obterem, continuamente, condições iguais ou superiores de vida em um dado ecossistema, vislumbrando o sustentáculo da vida. Assim, a sustentabilidade busca atender às necessidades humanas atuais e à manutenção da vida, sem a degradação das fontes de recursos ambientais, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas para que as gerações futuras possam responder a suas próprias necessidades de manutenção da vida, ao mesmo tempo em que o ambiente possa permanecer no seu sistema cíclico, dando continuidade à perpetuação da biodiversidade de forma duradoura.

Dosdson e Smith (2003) caracterizam o desenvolvimento sustentável como uma direção mais do que um lugar, pois trata-se de oportunidade e inovação e envolve julgamento de valor sobre a direção e a velocidade da mudança, por ser multidimensional, envolvendo processos sociais preocupados com os aspectos distributivos dos benefícios e dos impactos adversos, envolvendo processos políticos e administrativos preocupados com a negociação dos direitos e interesses dos atores envolvidos.

Segundo Swarbrooke (2000), o desenvolvimento sustentável propõe o equilíbrio entre o crescimento econômico, o crescimento populacional, os limites ambientais, o progresso

tecnológico e a funcionalidade dos ecossistemas, atrelando-se essencialmente ao conceito de ética, pois, ao se tratar de atividades e posicionamentos que podem vir a trazer danos à natureza e ao homem, é necessário que se pense e se aja com ética.

A política de desenvolvimento para uma sociedade sustentável não pode desprezar as relações entre o homem e a natureza que ditam o que é possível em face do que é desejável, tal como afirma Cavalcanti (2001). O referido autor enfatiza que o uso da natureza não pode desprezar a escala das funções ecológicas, é preciso agregar preocupações “ecossociais” às políticas públicas, buscando a harmonia da natureza e o bem estar da população promovendo o desenvolvimento local em bases sustentáveis. De fato, como assinalam Lopes, Sachs e Dowbor (2010), o uso dos recursos que são o resultado dos esforços do conjunto da sociedade deve obedecer a uma visão sistêmica e de longo prazo, obedecendo às prioridades críticas de reduzir os desastres sociais e ambientais.

Os estudos produzidos a partir dessa temática apontam para a necessidade de uma abordagem integrada, que enfoque as características ambientais, socioculturais e políticas. Desta forma, a Agenda 21 orienta e enfatiza ser fundamental o fortalecimento da base científica visando ao manejo sustentável dos recursos naturais e à participação da sociedade na fixação de prioridades e na tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, alguns estudos sobre turismo e desenvolvimento sustentável serão abordados na seção seguinte, apresentando a ligação entre o desenvolvimento da atividade turística e as questões que afetam e proporcionam a sustentabilidade dos destinos turísticos.

## 2.2. TURISMO SUSTENTÁVEL

O turismo sustentável surge a partir de debates sobre a temática ambiental que ganham espaço nas discussões científicas e nos âmbitos político e social, apontando para a necessidade de conservar o meio ambiente a partir de práticas mais responsáveis de desenvolvimento da atividade turística. De acordo com o Código Mundial de Turismo (1999), o turismo sustentável é o que relaciona as necessidades dos turistas com as das regiões receptoras, protegendo e fortalecendo oportunidades para o futuro. Assim, o turismo sustentável contempla a gestão dos recursos econômicos, sociais e das necessidades estéticas, mantendo a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas de suporte à vida (OMT, 1999. Código Mundial de Ética do Turismo. Santiago do Chile).

O conceito de turismo sustentável tem apoio e respaldo obrigatório no conceito de desenvolvimento sustentável, que, por sua vez, busca a sustentabilidade do meio ambiente. No

entanto, encontrar o equilíbrio entre o interesse econômico e a proteção do meio ambiente não é uma tarefa fácil, principalmente por depender de critérios e valores subjetivos e de uma política ambiental e turística adequada (RUSCHMANN, 2000). De fato, o turismo surge como uma atividade econômica capaz de promover o desenvolvimento sustentável de uma região por utilizar os recursos naturais, históricos e culturais na formação de seu produto, o que, conseqüentemente, exige planejamento e gestão voltados para a sustentabilidade.

Para Swarbrooke (2000), o turismo sustentável é aquele que é economicamente viável, sem destruir os recursos dos quais dependerá no futuro, designadamente o meio ambiente físico e o tecido social da comunidade. Com isto, um de seus objetivos diz respeito à busca por equilíbrio dos interesses ecológicos, sociais e econômicos, proporcionando benefícios e progresso, minimizando danos físicos, sociais e econômicos. Complementando o pensamento desse autor, Lage e Milone (2000) chamam atenção para o fato de o turismo trazer custos sociais e culturais em potencial, visto que pode alterar ou distorcer padrões culturais no processo do seu desenvolvimento, ainda que, ao mesmo tempo, contribua para o reconhecimento de culturas distintas.

A falta de coordenação entre a política de desenvolvimento e a política ambiental foi um dos fatores apontados por Beni (2000) que contribui com o impacto negativo causado pelo turismo. A questão dos impactos negativos do turismo sobre o meio ambiente começou a ser pesquisada a partir do início da década de 1980, momento em que o turismo se expandia rapidamente sem que houvesse um planejamento e uma infraestrutura adequados. Para Beni (2000), a qualidade ambiental foi considerada como oposição à política de desenvolvimento, vista como algo à parte do desenvolvimento econômico e social. A abordagem do desenvolvimento do turismo não contemplava os efeitos diretos e indiretos das inter-relações entre o turismo e o meio ambiente. Uma visão mais ampla, com uma perspectiva holística que integra a política de desenvolvimento com a proteção ambiental, passou a ser discutida com o aparecimento do conceito de desenvolvimento sustentável em 1987.

Para Hanai (2009), o turismo sustentável vem reconhecendo as necessidades atuais relacionadas às questões ambientais e socioeconômicas, almejando também ações de desenvolvimento responsável, o que constitui um verdadeiro desafio não apenas para pesquisadores, mas também para todos aqueles envolvidos com a relação entre turismo e meio ambiente. Ainda de acordo com o referido autor, dentre as estratégias possíveis, o turismo se destaca como uma atividade de grande potencial que é condizente com o desenvolvimento socioeconômico da região, a partir do momento em que está comprometido com a conservação



dos recursos naturais e com a valorização da cultura regional, como também com a busca de melhorias das condições de vida dos moradores.

Desta forma, o planejamento da atividade turística se torna fundamental para o desenvolvimento turístico equilibrado e em harmonia com os aspectos ambientais, culturais e sociais da comunidade receptora, possibilitando, dessa maneira, a geração de emprego e renda, assim como a preservação do meio ambiente com a participação efetiva da comunidade residente para evitar ou minimizar os possíveis efeitos negativos gerados pela atividade. De fato, o grande fluxo de pessoas em ambientes que são extremamente sensíveis faz com que o planejamento dos espaços, dos equipamentos e das atividades turísticas se apresente como fundamental para evitar os danos sobre os meios visitados e manter a atratividade dos recursos para as gerações futuras (RUSCHMANN, 1999).

No que concerne mais especificamente aos efeitos negativos que o turismo pode acarretar, Schneider et al. (2000) destacam que, apesar dos benefícios gerados pela atividade turística, torna-se necessário abordar os efeitos negativos e indesejáveis que podem surgir com o turismo, destacando, dentre tais efeitos, a descaracterização da cultura local, devido à modificação nos padrões tradicionais de sociabilidade, decorrente da intensificação das relações mercantis e, sobretudo, da ampliação dos horizontes socioculturais dos mais jovens, que muitas vezes negam as práticas culturais familiares. Outras características negativas são o surgimento e o aumento da violência, do custo de vida local, da prostituição e do uso de drogas, típicos de situações sociais de intensificação das relações humanas.

Se o desenvolvimento da atividade turística for bem planejado e integrado às políticas públicas locais, o turismo, além de proporcionar a melhoria econômica da localidade, pode também propiciar uma gestão adequada dos recursos naturais em bases sustentáveis. O turismo sustentável passa a ser a gestão do ambiente, dos recursos e das comunidades receptoras, atendendo às suas necessidades, mantendo sua integridade cultural e preservando o meio ambiente, visto que as atividades turísticas usufruem da natureza e dela dependem para se desenvolver.

É por essa razão que se tornam essenciais estudos e pesquisas que analisem os impactos trazidos pelo desenvolvimento do turismo para que medidas sejam tomadas com vistas à maximização dos benefícios e minimização dos custos ambientais, culturais e sociais. Portanto, a participação de atores locais no processo de planejamento, desenvolvimento e gestão da atividade turística é indispensável, considerando que os mesmos serão os mais afetados positiva e negativamente nesse processo de desenvolvimento da atividade turística.

Vários estudos (BENI, 2000; BARROS; ARAÚJO, 2006; OMT, 2003; SWARBROOKE, 2000; DODSON; SMITH, 2003; PADILHA; VERSCHOORE, 2013) enfatizam a necessidade da participação comunitária em todas as fases do planejamento em turismo, que vai desde a elaboração das estratégias de desenvolvimento até a gestão e o monitoramento dos projetos, seja porque a inserção comunitária pode ajudar a reduzir os conflitos internos, em médio e longo prazo, e a facilitar a identificação de questões afetadas à destinação turística, pois torna legítima a implementação dos planos e projetos que têm apoio coletivo e respaldo político. De fato, a participação coletiva contribui para elevar o envolvimento da população, propiciando um sentimento de responsabilidade sobre o planejamento e as ações a serem desenvolvidas nestas localidades a partir das escolhas da própria comunidade.

Hanai (2009) corrobora esse pensamento quando afirma que, para se consolidar como atividade responsável e ambientalmente adequada, é necessária a organização e o planejamento do turismo integrado ao desenvolvimento local, envolvendo a participação ativa da sociedade local, a fim de alcançar seus objetivos sustentáveis e principais pressupostos.

Levando-se em consideração a importância da participação ativa da sociedade local na organização e no planejamento do turismo, conselhos municipais de turismo têm sido implementados em todas as regiões do país. Contudo, nem sempre as deliberações a respeito de projetos para o desenvolvimento do turismo têm refletido as reais necessidades da comunidade envolvida. Muitas vezes, interesses econômicos e políticos se sobrepõem às aspirações e às necessidades reais da comunidade, devido ao fato de que a participação dos atores sociais ainda se configura “com timidez” nos enfrentamentos ao poder público.

Desta forma, pode-se afirmar que, para melhor assegurar ações pragmáticas a respeito da sustentabilidade turística, faz-se necessário incorporar princípios éticos e sustentáveis de planejamento, o que implica reconhecer os problemas sociais, a diversidade cultural, a dinâmica ambiental e as peculiaridades locais. O propósito dessa dinâmica é buscar um equilíbrio entre as dimensões sociais, culturais, ambientais e econômicas. Nessa perspectiva, Beni (2007) argumenta que a sustentabilidade do turismo pode ser entendida como o princípio que dá estrutura ao processo de desenvolvimento centrado na igualdade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente.

Zucarato (2006) reconhece que passou a ser de fundamental importância gerenciar os efeitos do turismo sobre os destinos, comunidades e, mais especificamente, sobre o futuro de ecossistemas, regiões e nações. O autor percebe a necessidade de a atividade turística ser monitorada tendo em vista a minimização dos efeitos negativos e a sustentabilidade local. Na

mesma linha de pensamento, Seabra (2000) afirma que o turismo, como qualquer outra atividade econômica, deve estar inserido em uma proposta mais ampla de planejamento, que considere os demais setores ligados à economia e ao ambiente.

Ruschmann (1999) apoia esse posicionamento, afirmando que “o turismo sustentável considera a autenticidade cultural, a inclusão social, a conservação do meio ambiente e a qualidade dos serviços, como peças fundamentais para a viabilidade econômica do turismo ao longo prazo” (RUSCHMANN, op. cit., p.11). A autora alerta que um desenvolvimento inadequado da atividade pode causar sérios impactos aos patrimônios natural e cultural.

Portanto, o desenvolvimento da atividade turística demanda processos de governança que sejam ajustados para propósitos e contextos específicos, implica a necessidade de instituições apropriadas, práticas estabelecidas e regras de tomada de decisão. Neste sentido, o princípio da cooperação se torna condição *sine qua non* para uma atuação conjunta entre os atores sociais na escolha das prioridades e na participação dos processos decisórios dentro do processo de governança pública no país. Isso se tornou um desafio que vem sendo enfrentado pelo MTur com a construção de um novo modelo de gestão pública no setor turístico que seja descentralizado e participativo.

Nessa perspectiva, o MTur implementou o Plano Nacional do Turismo (PNT) – Diretrizes, Metas e Programas, para o período de 2003 a 2007, considerado o principal instrumento de planejamento do MTur. O PNT foi elaborado coletivamente e, desde então, tem sido monitorado, avaliado e atualizado (PNT 2007 – 2010; PNT 2010 – 2013; PNT 2013 – 2020) pelo MTur em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH) e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), quanto à sua eficácia na promoção do desenvolvimento do turismo no país, com base num diagnóstico de fragilidades e de problemas apontados no turismo brasileiro, a partir das contribuições sistematizadas e agrupadas em eixos temáticos (BRASIL, 2013, disponível em [www.turismo.gov.br/](http://www.turismo.gov.br/)).

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT)<sup>10</sup> implementado pelo MTur em 2004 apresenta-se como um eixo norteador nacional e tem como propósito a interação das ações com os demais programas e setores que conformam a gestão descentralizada

---

<sup>10</sup> “O PRT ganha status de macro programa, intitulado Regionalização do Turismo. O Programa de Regionalização passaria, também, a ser um grande motor da gestão descentralizada do turismo. Um facilitador desse processo, que pretende que as políticas públicas sejam compartilhadas entre governo federal, Estados e municípios, passando pelas instâncias de governança, como Conselho Nacional do Turismo, Fóruns e Conselhos estaduais e as instâncias de governança regional. Mais uma vez, exigia-se uma mudança de cultura política e de gestão”. Livro Regionalização - Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (BRASIL, 2010).

do turismo. O objetivo do PRT é o de promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade. Desse modo, o que se espera é que cada região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. O Programa de Regionalização do Turismo busca subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional (BRASIL, 2004).

Nesse contexto, o MTur elaborou documentos técnico-orientadores com o passo a passo para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, como forma de promover o desenvolvimento das regiões turísticas. Os documentos técnico-orientadores foram adaptados para uma linguagem mais simples, sendo transformados em Cadernos de Turismo, de forma a facilitar a compreensão de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística regionalizada. O objetivo dos Módulos Operacionais vislumbra que cada região possa identificar o estágio de desenvolvimento do turismo em que se encontra e implementar as diretrizes da regionalização do turismo seguindo as orientações contidas nos Cadernos de Turismo. A coleção é composta por treze Cadernos, sendo um para cada Módulo Operacional do Programa e quatro relativos a assuntos que irão subsidiar a implementação dos Módulos. Esses Cadernos encontram-se descritos a seguir:

I – Introdução à Regionalização do Turismo; II – Módulo Operacional 1 – Sensibilização; III – Módulo Operacional 2 – Mobilização; IV – Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional; V – Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; VI – Módulo Operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; VII – Módulo Operacional 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa; VIII – Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística; IX – Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização; X – Módulo Operacional 9 – Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa; XI – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo; XII – Formação de Redes; XIII – Turismo e Sustentabilidade (BRASIL, 2007).

As orientações contidas nos Módulos Operacionais proporcionam informações que possibilitam o alcance dos objetivos propostos pelo Programa de Regionalização do Turismo,

tais como: a integração e cooperação entre os municípios, a ampliação e qualificação do mercado de trabalho, o aumento do tempo de permanência e do gasto médio do turista na região. Para o MTur, a regionalização impulsiona uma melhor distribuição de renda e promove a inclusão social.

Após seis anos da implementação, foi feita uma avaliação do Programa de Regionalização do Turismo. Para o MTur, os conceitos de permanência, revisão e atualização tiveram como ponto fundamental a abordagem territorial como direcionamento estratégico do Ministério do Turismo, bem como o conhecimento das necessidades e aspirações da gestão descentralizada do turismo (BRASIL, 2013).

De acordo com o MTur (2013), o Programa de Regionalização do Turismo objetiva que a estruturação da oferta turística possa ser potencializada e considerada em sua dimensão regional, em que diversos municípios se integram e se complementam na prestação de serviços aos turistas, agregando valor aos territórios. Desse modo, os municípios são incentivados a fazer um trabalho conjunto de estruturação e promoção, considerando que cada peculiaridade local pode ser contemplada, valorizada e integrada num mercado mais abrangente.

Nesse contexto, para que se possa estruturar e qualificar as regiões turísticas, é necessário o envolvimento efetivo das comunidades autóctones, com capacidade e atuação mútua, sendo protagonistas da própria história. Para tanto, essas comunidades devem se perceber como parte fundamental desse processo. No entanto, esse envolvimento da comunidade no processo de desenvolvimento do turismo não é uma tarefa fácil, pois a complexidade das relações políticas muitas vezes não é favorável à participação legítima das comunidades.

Apesar das ações e dos esforços por parte do Governo Federal, através do Ministério do Turismo, para desenvolver o setor turístico do Brasil, em especial o da região Nordeste, o discurso ainda está muito associado ao mercado e à competitividade do setor. De fato, é importante que o destino turístico esteja no mercado e que seja competitivo, mas o mais importante é que a população dessas localidades, “chamadas” de destinos turísticos, esteja engajada na atividade turística. Como assinala Maldonado (2009), o turismo não é isento de riscos ou ameaças, e a comunidade deve conhecê-los e debater sobre estes antes de iniciar um negócio durante todo o seu ciclo de vida, a fim de salvaguardar seus interesses e minimizar os efeitos indesejáveis.

De acordo com Cruz (2001), os governos de alguns estados nordestinos articularam as ações do PRODETUR – NE com uma política que favorecia o investimento de grandes grupos hoteleiros no modelo de *Resorts*. Estes empreendimentos obedeciam a um modelo de gestão

internacionalmente padronizado, onde o que se prioriza não são os desejos das comunidades locais, mas, sim, a transposição espacial para os locais de visitação e lazer dos desejos dos turistas.

Na realidade, a modernização destes espaços apropriados pela atividade turística com a implantação das chamadas “Ilhas de Paraíso” e de uma infraestrutura complementar geraram impactos nas localidades, e, embora esses impactos ainda estejam sendo estudados, alguns resultados negativos já têm chamado à atenção da comunidade acadêmica, como, por exemplo, os estudos de Cruz (2001), Seabra (2000), Bursztyn, Bartholo e Delamaro (2009).

Os estudos supramencionados evidenciam que os impactos negativos provenientes deste modelo de desenvolvimento do turismo não se limitam aos aspectos sociais e ambientais, mas, levando-se em consideração a análise estritamente econômica, pode-se observar que dificilmente as populações locais se beneficiam com a implantação dos megaempreendimentos. Esse fato foi observado na pesquisa de Ribeiro (2005), que indicou que a implantação do complexo hoteleiro da Costa de Sauipe (um dos maiores empreendimentos brasileiros na área de resorts turísticos) não trouxe qualquer contribuição significativa para melhorar os indicadores de desenvolvimento do município de Mata de São João (Estado da Bahia), sede do empreendimento. Com base numa série histórica de dados estatísticos anteriores e posteriores à implantação do megaempreendimento, Ribeiro (op. cit.) evidencia que não houve melhoria significativa em indicadores como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Gini ou Índice de Qualidade de Vida Urbana, dentre outros. Assim sendo, o significativo aumento dos fluxos turísticos não propiciou efeito positivo para a qualidade de vida das populações locais (RIBEIRO, 2005).

Outro caso que podemos exemplificar é o que ocorreu no Centro Turístico Guadalupe (CTG), única ação efetiva do projeto *Costa Dourada*, localizado no Estado de Pernambuco. Segundo Seabra (2001), o projeto não deu atenção aos desequilíbrios sociais locais vinculados à concentração da terra nos municípios do entorno do Centro Turístico Guadalupe. Nesse sentido, como defende Cruz (2005):

O planejamento regional requer a abdicação, por parte dos governantes municipais, de parte de seus projetos individuais em prol de um projeto coletivo, que requer a superação de vaidades pessoais e o desenvolvimento da capacidade de diálogo (CRUZ, 2005, p. 41).

A atividade turística envolve uma diversidade de sujeitos sociais com expectativas diferentes e muitas vezes divergentes. Portanto, o planejamento governamental e as políticas

públicas devem buscar conciliar esses interesses no ordenamento de tais territórios, como apregoado por Burztn, Bartholo e Delamaro (2009):

Pensar as atividades turísticas como promotoras do desenvolvimento na região onde se estabelecem requer, então, conceber modelos que busquem a superação das privações de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas e comunidades que têm seus modos de vida situacionalmente afetados pela implantação dessas novas práticas. Isto implica pensar uma política de turismo integrada a uma política de desenvolvimento mais ampla, cujo foco deve estar na inclusão social por meio da afirmação da identidade cultural e da cidadania como suporte da ampliação do exercício efetivo de liberdades substantivas (BURSZTYN; BARTHOLO; DELAMARO, 2009, p. 81).

De fato, as discussões realizadas no Brasil e no mundo sobre turismo e sustentabilidade recomendam a prática da conservação dos recursos naturais e culturais, o compromisso de desenvolvimento socioeconômico das comunidades receptoras e a participação dos atores sociais locais em todas as etapas do processo de planejamento e implementação de projetos, com a geração de benefícios para a população local e sua autonomia no processo de decisão (IRVING, 2009).

Nesse sentido, o turismo de base comunitária surge se contrapondo ao modelo hegemônico do desenvolvimento do turismo de massa, buscando valorizar uma vinculação situada nos ambientes naturais e na cultura de cada lugar. Para Irving (2009):

O turismo de base comunitária, portanto, tende a ser aquele tipo de turismo que, em tese, favorece a coesão e o laço social e o sentido coletivo de vida em sociedade, e que por esta via, promove a qualidade de vida, o sentido de inclusão, a valorização da cultura local e o sentimento de pertencimento (IRVING, 2009, p. 111)

Nesse contexto, Salolo e Bursztyn (2009) afirmam que o turismo de base comunitária vem se apresentado como uma nova funcionalidade para as comunidades do meio rural do interior e da região costeira. O turismo de base comunitária tem como potencial, além dos benefícios econômicos, a revalorização da identidade cultural dessas populações, bem como a valorização da conservação ambiental como valor intrínseco aos seus modos de vida.

De fato, o turismo tem sido uma opção adotada por famílias e pequenos proprietários rurais e, de alguma forma, vem sendo apoiado pelo poder público federal por meio de políticas públicas setoriais provenientes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério do Turismo (MTur), que vêm criando espaço em suas ações para o fomento a grupos organizados de base comunitária no entorno ou

no interior de Unidades de Conservação, no caso do MMA, e/ou vinculados ao Programa de Agricultura Familiar (PRONAF), no caso do MDA. No entanto, tais ações isoladas estão longe de configurar uma política pública de estímulo e estruturação para o turismo de base comunitária. Em 2008, o Ministério do Turismo passou a reconhecer as atividades de turismo de base comunitária e a aportar recursos para o fomento de tais iniciativas.

No Brasil, existe a Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário – TURISOL, que é composta por organizações que se uniram com a missão de fortalecer o turismo comunitário no país, além da Rede Cearense de Turismo Solidário e Comunitário – TUCUM, que é um projeto de turismo comunitário no Ceará voltado para a construção de uma relação entre sociedade, cultura e natureza que busque a sustentabilidade socioambiental. Essas organizações merecem destaque devido ao caráter pioneiro e articulador fundamental para o desenvolvimento do turismo de base comunitária no país.

Na Paraíba, o roteiro turístico ‘Mares Quilombolas’ foi incluído no Projeto Talentos do Brasil, o qual beneficia 400 empreendimentos em 54 municípios brasileiros. O Projeto foi idealizado pela parceria entre o MTur, o MDA e o SEBRAE, que inclui os municípios Conde, Pitimbu e João Pessoa. De acordo com o MTur, uma das principais inovações do projeto é agregar pessoas, serviços e produtos da agricultura familiar aos roteiros turísticos já explorados, gerando, com isso, benefícios econômicos e sociais para a região. Nesse sentido, um ponto fundamental a ser considerado em planejamento é como avaliar a geração de benefícios em um projeto turístico sustentável.

A Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas propôs como objetivo construir indicadores visando a subsidiar informações para as tomadas de decisão, resultando em uma publicação intitulada “*Indicadores de desarrollo sostenible: marco y metodologías*”. Conhecido como “Livro Azul”, esse documento é considerado um dos pioneiros a vincular os problemas e as oportunidades ambientais aos processos econômicos.

Para avançar nesta reflexão, é importante que sejam concebidos indicadores de avaliação que possam ser utilizados localmente para avaliar as iniciativas de desenvolvimento do turismo, bem como para assegurar a transparência do processo e os ajustes necessários de percurso. Nessa perspectiva, os sistemas de indicadores têm se configurado ferramentas importantes, além de serem considerados como um elemento legitimador na determinação da agenda pública e social para o desenvolvimento sustentável, iniciando, dessa forma, um processo eficaz de mudanças de prioridades e de comportamento dos atores sociais (VAN BELLEN, 2005).



Desta forma, os sistemas de avaliação de indicadores da sustentabilidade do turismo devem ser construídos a partir da compreensão das múltiplas dimensões da sustentabilidade, e da elaboração de medidas e de critérios de análises para essas dimensões compreendendo as complexas interações entre os sistemas sociais, econômicos, ambientais e político-institucionais. Observa-se, desse modo, a necessidade de pensar e estabelecer métodos e práticas interdisciplinares, num processo holístico.

### 2.3. SISTEMAS DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE

A Agenda 21 enfatiza a necessidade de criar instrumentos de mensuração da sustentabilidade, na medida em que incentiva a elaboração ou adaptação de ferramentas que possam mensurar o desenvolvimento sustentável, por meio da participação democrática de atores sociais e especialistas multidisciplinares na busca de indicadores que reflitam melhor a realidade de um determinado lugar.

Não obstante, como assinalam Bursztyn e Bursztyn (2012), elaborar um indicador que possa mensurar o estado do ambiente é um desafio complexo, tendo em vista que envolve um encadeamento de causas e efeitos, com sinergias positivas e negativas entre uma imensa gama de variáveis. Sheng (2001) corrobora tal orientação, afirmando que os indicadores sociais e ambientais, em termos físicos e quantitativos, devem ser desenvolvidos e utilizados pelos institutos sociais. Portanto, de acordo com o autor, essa construção deve ser um processo social, para o qual a participação da sociedade civil é crucial a fim de se conseguir estabelecer um conjunto de indicadores socialmente identificados, abordando problemas, objetivos e soluções em busca da sustentabilidade.

Desse modo, os indicadores de sustentabilidade têm por objetivo traduzir informações complexas sobre um determinado sistema, as quais possam subsidiar planejamentos e ações para tomadas de decisão, tanto na esfera pública quanto nas iniciativas privadas. Nesse sentido, há um consenso quanto à necessidade de se construir estratégias que contribuam para a elaboração de políticas públicas direcionadas à sustentabilidade. De fato, o uso de indicadores de sustentabilidade é destacado pela *World Tourism Organization* – WTO (2004) como sendo um componente central no processo de planejamento e gerenciamento do turismo, possibilitando, assim, orientar e reorientar ações e políticas públicas para a localidade.

No entanto, a construção de um sistema de avaliação de sustentabilidade impõe vários desafios metodológicos, levando-se em consideração a complexidade de dados que podem representar uma dada realidade de natureza quantitativa e qualitativa, como também sua

aplicabilidade em diferentes escalas espaciais e com perspectivas temporais de curto e longo prazo. Atrelados a toda esta complexidade, os sistemas de indicadores de sustentabilidade ainda precisam considerar como características fundamentais uma comunicação de forma acessível e uma metodologia de fácil compreensão para que possam vir a ser utilizadas pelos tomadores de decisão.

Os indicadores de desenvolvimento sustentável servem de parâmetros em diversos grupos de estudos de âmbito nacional e internacional, institucionais e não institucionais. Os indicadores atuam como alicerces para análise do desenvolvimento em uma composição global, tratando de assuntos que envolvem as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e político-institucional. Deste modo, indicadores são parâmetros selecionados e considerados isoladamente ou combinados entre si, sendo especialmente úteis para refletir sobre determinadas condições dos sistemas em análise (PORTUGAL, 2000).

No que tange às vantagens no uso de indicadores, Silva (2006) ressalta que os sistemas locais de indicadores são capazes de fornecer subsídios à formulação, à gestão, à avaliação e ao monitoramento de políticas públicas relativas à sustentabilidade do desenvolvimento. O referido autor enfatiza que o conhecimento profundo da realidade das comunidades e dos aspectos socioeconômicos, ambientais e culturais que influenciam seu dia-a-dia são fatores essenciais para o incremento das ações necessárias ao desenvolvimento sustentável. Esse processo somente é possível quando ocorre o envolvimento e a participação dos atores sociais nas discussões que pautem as necessidades e as alternativas da comunidade, e quando há a seleção de indicadores consistentes e legitimados por estes.

Semelhantemente, Hanai e Espíndola (2011) esclarecem que os indicadores identificam as características relevantes de um sistema e explicam as complexas relações entre as diferentes variáveis envolvidas num fenômeno específico, constituindo-se, pois, em instrumentos úteis de análise objetiva sobre as condições atuais e situações desejáveis, capazes de mostrar tendências ao longo do tempo dos processos de desenvolvimento.

Zucarato (2006), por sua vez, destaca que a importância dos indicadores de sustentabilidade reside no fato de que há a possibilidade do monitoramento das mudanças durante o tempo todo, de forma constante e consistente. Ainda de acordo com o autor, as funções básicas dos indicadores envolvem a simplificação, quantificação e comunicação. De modo semelhante, Hanai (2009) defende que, por meio do uso de indicadores, é possível monitorar de forma contínua as transformações do turismo, bem como informar as situações do processo do desenvolvimento e verificar se os objetivos da sustentabilidade estão sendo atingidos. Portanto,

os indicadores, além de mensurar, também buscam orientar o desenvolvimento do turismo com vistas à sustentabilidade.

Com efeito, os indicadores auxiliam a descrever as condições de sistemas complexos e interdependentes e, dependendo dos mecanismos de realimentação, os indicadores facilitam a avaliação de desempenho de várias formas de administração e políticas implementadas para atingir a sustentabilidade.

Martins e Cândido (2008) sugerem que, devido à complexidade inerente ao desenvolvimento sustentável, é necessário encontrar indicadores que captem todos os aspectos relevantes para o processo de desenvolvimento em bases sustentáveis e que descrevam de forma compreensiva uma realidade mutável, dinâmica e diversa, evidenciando aspectos que revelem tendências ou perspectivas futuras. Neste sentido, os indicadores de sustentabilidade têm o papel de subsidiar inúmeros questionamentos acerca das questões sociais, econômicas, institucionais, demográficas, ambientais e culturais, possibilitando, através de um conjunto de variáveis, uma melhor compreensão da localidade analisada por parte da sociedade.

Diante da complexidade que envolve a temática do desenvolvimento sustentável, diversos enfoques e sistemas estão sendo desenvolvidos e adaptados com o intuito de encontrar a melhor forma de mensurar e sintetizar as informações de acordo com a temática que se pretende analisar. Desse modo, torna-se importante, para a construção de indicadores direcionados a determinada atividade econômica, a utilização de indicadores específicos para subsidiar informações mais adequadas e consistentes. Nesse contexto, alguns estudiosos têm se debruçado sobre a literatura que versa sobre essa temática, buscando compreender a complexidade que envolve a construção e/ou a adaptação de sistemas de indicadores de sustentabilidade para atividade turística.

### **2.3.1. Sistema de Sustentabilidade para a Atividade Turística**

Por ser uma atividade impactante para a comunidade local, é essencial que haja a participação da população no turismo, nas discussões a respeito de projetos, nas ações e nas políticas públicas para o desenvolvimento local sustentável, pois o alcance da sustentabilidade do destino turístico requer um balanço entre uma gama de dimensões, quais sejam: econômica, social, político-institucional, cultural e ambiental.

Hanai (2012) esclarece que o desenvolvimento local acontece quando a atividade se direciona à dimensão humana e as pessoas envolvidas são beneficiadas em seus territórios, sendo

essa distribuição dos benefícios uma questão central na ética da sustentabilidade do turismo. De fato, a OMT (2004) sugere que, entre os princípios do desenvolvimento turístico sustentável, encontram-se a conservação dos recursos naturais, históricos e culturais, a necessidade de um adequado planejamento e gestão da atividade, a satisfação da demanda e a ampla distribuição dos benefícios do turismo por toda a sociedade.

Irving et al. (2005) compreendem que o caminho da sustentabilidade em planejamento turístico não representa um “produto acabado” ou um “ideal pré-fabricado”, mas um processo contínuo de construção, que requer avaliação permanente e flexibilidade para mudanças. Corroborando esse posicionamento quanto ao processo contínuo do planejamento turístico, Hanai (2012) assinala:

Para se consolidar como atividade responsável e ambientalmente adequada, é necessário o planejamento turístico integrado ao desenvolvimento regional, envolvendo a participação ativa da população local, tanto no processo de definição dos objetivos, como na elaboração de instrumentos, procedimentos e de indicadores para análise da sustentabilidade e gestão do desenvolvimento local do turismo sustentável (HANAI, 2012, p. 224).

A sustentabilidade do turismo está relacionada as novas concepções de planejamento, que implica em reconhecer as peculiaridades que envolvem a dinâmica local, referente a diversidade dos recursos naturais e culturais num processo de transformação socioambiental.

Hall (2001) enfatiza a importância de uma mudança na visão de planejamento, dando ênfase à construção de processos integrados orientados à satisfação das necessidades das várias partes interessadas e incorporando a compreensão do mercado e das bases dos recursos turísticos. A partir da abordagem conceitual do planejamento estratégico do turismo para a condução desse processo com vistas a um turismo sustentável, o autor destaca a necessidade de se desenvolver métodos e indicadores para a avaliação contínua, que dará o *feedback* quanto ao andamento das ações tomadas. O autor assinala que o planejamento turístico não é uma panaceia capaz de resolver todos os problemas, mas, quando realizado de forma colaborativa, pode contribuir substancialmente na construção de localidades sustentáveis. A importância do planejamento turístico num sentido mais amplo é reforçada por Hanai e Espíndola (2011), ao enfatizarem que:

Os diversos fatores e critérios relacionados ao conceito de sustentabilidade requerem novas concepções de planejamento num sentido mais amplo, que implica em reconhecer os problemas sociais, a diversidade cultural, a dinâmica ambiental, as peculiaridades locais e as suas especificidades, num processo de transformação socioambiental (HANAI; ESPÍNDOLA, 2011, p. 5).

Nesse sentido, a produção e o tratamento de informações permitem a ampliação do conhecimento sobre as políticas públicas do turismo, ampliando, desse modo, a capacidade do Estado de fazer e entregar bens e serviços à sociedade, e reforçando o processo de aprendizado necessário para viabilizar a implementação das políticas no setor. Dessa forma, os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas implementadas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução.

Na perspectiva de mensurar a sustentabilidade da atividade turística, foram realizadas adaptações em vários sistemas de indicadores de sustentabilidade, como também foram elaborados alguns sistemas com base nos modelos já existentes, no intuito de encontrar a melhor forma de medir a sustentabilidade do desenvolvimento do turismo. O Quadro 1, a seguir, apresenta alguns dos modelos de sistemas de indicadores desenvolvidos e/ou adaptados para a atividade turística e suas abordagens:

### Quadro 1 - Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo

Sistema de indicadores de sustentabilidade utilizados na atividade turística	Abordagem
<i>Pressure-State-Response</i> (Pressão, Estado e Resposta) (OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2002)	Os indicadores de pressão descrevem a pressão da atividade humana exercida sobre o meio ambiente; os indicadores de estado se referem à qualidade do ambiente; e os indicadores de resposta mostram a reação da sociedade em responder às mudanças ocasionadas no ambiente. Nesse contexto, a ferramenta mensura a pressão da atividade turística exercida sobre o ambiente, o estado em que se encontra o ambiente que tem atividade turística e a resposta que a comunidade e o poder público estão dando aos impactos gerados pelo turismo.
<i>Ecological Footprint</i> – Pegada ecológica (VAN BELLEN, 2006)	O sistema do Indicador Pegada Ecológica apresenta-se como ferramenta de sustentabilidade ecológica voltada para a dimensão ambiental do desenvolvimento. A mesma procura mensurar os recursos naturais que a comunidade usa com intensidade maior que a de sua recuperação. Os trabalhos que utilizam essa ferramenta na atividade turística buscam avaliar o grau com que a atividade turística vem utilizando os recursos naturais.
Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro e as Propostas de Indicadores de Sustentabilidade (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007)	Este estudo foi idealizado pelo Ministério do Turismo, com o objetivo de ampliar o debate nacional sobre o futuro do setor, assim como de fomentar a pesquisa nesse campo do conhecimento. Esse trabalho é um aporte teórico que propõe várias listas de indicadores de sustentabilidade que podem ser utilizadas em diferentes regiões, mas não define critérios de seleção e de análises como também não define parâmetros para as análises.
Indicadores Relevantes Para Avaliação de Turismo Sustentável do Município de Guajará-Mirim (RO) (OLIVEIRA; SIEN, 2009)	Essa pesquisa tem como propósito encontrar temas e indicadores relevantes e determinar a importância de cada um para avaliação do turismo sustentável do município de Guajará-Mirim/RO. Para tanto, foram definidas cinco dimensões, 20 temas e 59 indicadores potenciais, que foram validados de forma participativa e interativa com todos que se encontram inseridos no contexto.
Desempenho de Indicadores de Sustentabilidade na Atividade de Turismo Rural no Distrito Federal: O Caso dos Hotéis-Fazenda (GOMES et al., 2005)	O estudo de Gomes et al. (2005) propõe analisar como os indicadores propostos de sustentabilidade têm sido contemplados nos Hotéis-Fazenda do Distrito Federal, buscando identificar fatores desfavoráveis ao alcance da sustentabilidade. Os indicadores foram selecionados a partir de marcos teóricos e validados pelos representantes institucionais organizacionais, diretamente ligados ao segmento do turismo. Nesse sentido, foram elaborados 35 indicadores e agrupados em cinco dimensões: ambiental, cultural, econômica, social e institucional/organizacional.
Um Sistema de Indicadores de Sustentabilidade para um destino turístico: O Caso de Pineda de Mar (Barcelona, Espanha) (ARRANDA TORRENTS, 2003)	Esse trabalho propõe um conjunto de indicadores formado por 117 indicadores distribuídos em 4 dimensões: município turístico, suporte territorial, recursos turísticos e meio ambiente. Teve como objetivos sistematizar e desenvolver os indicadores por meio de um diretório técnico que dá conteúdo

	ao fundamento metodológico e fixa uma fórmula de projeção técnica dos indicadores para o planejamento territorial sustentável.
Desenvolvimento de Indicadores de Sustentabilidade para o Ecoturismo em Unidade de Conservações (Brasil) (FILETTO, 2007).	Esse trabalho de tese abordou um conjunto de indicadores de sustentabilidade para o ecoturismo formado por 98 indicadores que poderão ser utilizados em diferentes atividades do ecoturismo, distribuídos nas dimensões: sociais, ambientais, econômicas e culturais. Para tanto, a pesquisa busca mensurar a sustentabilidade entre as diferentes localidades e as práticas do ecoturismo.
Sistema de Indicadores de Sustentabilidade: Uma aplicação ao Contexto de Desenvolvimento do Turismo na Região de Bueno Brandão, Estado de Minas Gerais, Brasil (HANAI, 2009)	O trabalho de Hanai (2009) faz uma abordagem bem abrangente desde o desenvolvimento sustentável do turismo até os modelos de indicadores de sustentabilidade. Como uma grande contribuição, o autor traz 25 estudos de casos com indicadores de sustentabilidade para o turismo em nível nacional e internacional. Com base nesses estudos de caso, o autor propõe uma lista de indicadores que irá compor o sistema de indicador de sustentabilidade proposto por esse estudo com 41 indicadores contemplando as seguintes dimensões: ambiental, social, cultural, turístico-institucional e econômica.
Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo da Macaronésia - (ELAVAI et al., 2005)	O Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo da Macaronésia foi o resultado de um projeto conjunto entre os Institutos de Estatística dos Açores, Madeira e Canárias, aprovado no âmbito da iniciativa comunitária. O objetivo desse projeto é desenvolver e manter um Sistema de Indicadores Estatísticos do Turismo, através do qual se possa medir e acompanhar a evolução da sustentabilidade do turismo em cada uma das três regiões envolvidas no projeto. Nesse sistema de indicador de sustentabilidade, foram selecionados 36 indicadores abordando as dimensões: econômica, atividade turística propriamente dita, sociedade e cultura, meio ambiente e institucional.
Proposta de Indicadores de Turismo Sustentável para Tenerife – Espanha (REYNA, 2002)	Esse Sistema de indicadores foi aplicado em Tenerife, nas Ilhas Canárias, e buscou avaliar a sustentabilidade do turismo nas Ilhas Canárias, bem como orientar as tomadas de decisões e a elaboração das políticas públicas locais. Foram selecionados 35 indicadores distribuídos pelas dimensões econômicas, ambientais, sociais e atrativos turísticos.
Indicadores de desenvolvimento Sustentável do Turismo nas Ilhas Canárias – Espanha (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2005)	Esse modelo de indicadores teve como objetivo avaliar as situações e as tendências do desenvolvimento sustentável do turismo nas Ilhas Canárias – Espanha. Para tanto, foram selecionados 254 indicadores distribuídos pelas dimensões econômica, ambiental, social e cultural. A aplicação desses indicadores também vislumbrava orientar melhor as mudanças ocorridas pela atividade turística e as tomadas de decisões para fomentar um cenário desejado para o futuro.
Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Turismo em Cozumel - México (FRAUSTO et al., 2006)	A elaboração desse sistema de indicadores teve como objetivo mensurar o desenvolvimento sustentável da atividade turística em Cozumel – México, na perspectiva de viabilizar a sustentabilidade local. Os indicadores foram selecionados a partir dos problemas e riscos causados pela atividade turística. Para tanto, foram selecionados 54 indicadores que contaram também com a participação de atores sociais locais com o intuito de melhor identificar as características da região como também os problemas causados pela atividade turística.

<i>Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2004)</i>	O Guia da OMT sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para Destinos Turísticos (2004) é projetado para ajudar a identificar questões-chave, indicadores de notas que podem ajudar os gerentes a responder de forma eficaz, e sustentar o que torna um destino viável e atraente. Esse guia foi desenvolvido com base em uma ampla revisão das experiências internacionais, e uma série de oficinas realizadas em jurisdições OMT-piloto de diferentes regiões do mundo.
<i>Workshop on Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations. (WORLD TOURISM ORGANIZATION - Lombok, Indonesia, 2007)</i>	O programa OMT sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para Destinos Turísticos está em seu décimo ano. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para Destinos Turísticos - um guia, publicado em 2004, consolida o progresso e os métodos, e é a base para aplicações de treinamento OMT e de casos. O workshop em Lombok, Indonésia, usou uma abordagem participativa, onde foram analisadas as condições locais e os indicadores avaliados através de debates ativos durante discussões em grupo, envolvendo peritos nacionais e visitantes, agentes locais, comunidade e funcionários liderados por especialistas da OMT. O envolvimento das partes interessadas locais do turismo na preparação da oficina e do próprio evento foi essencial para a criação de uma situação real que demonstra o uso de indicadores.
Indicadores Relevantes Para Avaliação de Turismo Sustentável do Município de Guajará-Mirim (RO) (OLIVEIRA; SIENA, 2009)	Nessa pesquisa, os autores detectaram que não há um sistema consolidado de indicadores de sustentabilidade, e os estudos não são conclusivos, apesar de a Organização Mundial do Turismo e outras organizações realizarem esforços para desenvolvê-los. Nesse sentido, os autores tiveram como propósito encontrar temas e indicadores relevantes e determinar a importância de cada um para a avaliação de turismo sustentável do município de Guajará-Mirim – RO. Para tanto, foram definidas 5 dimensões, 20 temas e 59 indicadores potenciais, que foram validados de forma participativa e interativa com todos que se encontram inseridos no contexto.
Pegada Ecológica do Turismo: adaptação e aplicação em Fernando de Noronha – PE (FEITOSA, 2012)	Esse estudo propõe uma adaptação do <i>Tourism Ecological Footprint Method</i> (Método da Pegada Ecológica do Turismo) para a avaliação do impacto ambiental do turismo em Fernando de Noronha – PE, incorporando ao método as categorias “água” e “resíduos sólidos”, o indicador “transporte marítimo”, e o saldo “ecológico”.

Fonte: Adaptado de Lacerda, 2011.



Os sistemas de indicadores apresentados para avaliar o desenvolvimento sustentável do turismo trazem importantes contribuições conceituais e metodológicas, as quais possibilita o agrupamento dos indicadores que sejam mais representativos para avaliar a atividade turística quanto à sua sustentabilidade da localidade receptora.

Para Van Bellen (2005), o processo de desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade deve contribuir para uma melhor compreensão do que é exatamente *desenvolvimento sustentável*. Desse modo, há uma necessidade de definir quais as dimensões e quais os indicadores que podem proporcionar uma avaliação mais realista da sustentabilidade de um determinado sistema. É por esse motivo que Hanai (2009) afirma que só é possível a adoção de atitudes e o direcionamento de ações se existirem indicadores claros e apropriados, os quais possam efetivamente mostrar os caminhos e a evolução rumo ao desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, os indicadores devem ser considerados numa lógica que lhes confira um papel relevante enquanto instrumentos de mensuração da sustentabilidade, de modo que os indicadores de sustentabilidade do turístico constituam instrumentos práticos para a gestão e controle da atividade turística numa localidade. De acordo com a Organização Mundial de Turismo - OMT (2003), os indicadores de sustentabilidade do turismo auxiliam para detectar problemas, examinar tendências e prever condições futuras.

De acordo com os estudos de Cândido (2004), os indicadores também se destacam pela possibilidade de despertar o interesse público, à medida que podem sintetizar informações complexas de modo mais ilustrativo, evidenciando a necessidade de se estabelecerem metas ao mesmo tempo em que auxiliam a avaliação do sucesso em alcançá-las.

A seleção de indicadores e seu monitoramento periódico é um componente fundamental para o planejamento de uma determinada localidade. Essas ferramentas de avaliação e monitoramento de sustentabilidade são essenciais para o novo modelo de gestão pública, que busca o desenvolvimento local sustentável, pautado pelo equilíbrio de todas as dimensões envolvidas no processo do desenvolvimento local sustentável.

O Relatório Mundial sobre o Setor Público, elaborado pelas Nações Unidas em 2005, apresenta a visão mais moderna da gestão pública: a governança participativa ou “*responsive governance*”, a qual implica que, no espaço público, a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados no desenvolvimento, os chamados “*stakeholders*”. De acordo com o documento:

É uma gestão que busca “responder” ou “corresponder” aos interesses que diferentes grupos manifestam, e supõe sistemas amplamente participativos, e em todo caso mais democráticos, na linha da “governança participativa”, além da ampliação da transparência de todos os processos (Relatório do Setor Público. Nações Unidas, 2005).

Desse modo, a mudança e/ou evolução da Gestão pública para Governança participativa vai depender da construção de uma capacidade real de resolução de problemas através de pactuações necessárias e do empoderamento dos atores sociais envolvidos, promovendo um capital social forte, com possibilidades de contribuição efetiva no processo de desenvolvimento local. Nesse sentido, quanto mais forte for o capital social dos participantes da governança local, mais chances se têm de atingir o desenvolvimento turístico respeitando os princípios da sustentabilidade.

## 2.4. GOVERNANÇA

O termo governança é relativamente recente na literatura e na gestão pública, sendo muito discutido por pesquisadores de diversas áreas, devido à sua importante contribuição para o desenvolvimento sustentável, na medida em que a gestão governamental atualmente é marcada pela participação de grupos sociais nos processos decisórios que representam interesses da coletividade.

A abordagem teórica do termo governança é adotada por inúmeras instituições e vários autores; cada formulação apresenta suas particularidades, mas geralmente o sentido é o mesmo. A *Commission on Global Governance* (1995) define governança como:

O conjunto das várias formas segundo as quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo, pelos quais interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa pode ser efetivada. Inclui instituições formais e regimes com poderes para fazer cumprir, bem como arranjos informais que as pessoas e instituições tenham acordado ou entendam ser de seu interesse (*Report of the Commission on Global Governance*, 1995).

Bursztyn e Bursztyn, (2012) assinalam que, nas sociedades humanas, sempre houve a existência de uma forma de regulação, que tem como objetivo garantir as relações entre os atores sociais sejam eles individuais ou estruturados em organizações que se orientam por meio de critérios e princípios definidos, podendo variar de uma sociedade para outra. Isto porque, na medida em que uma sociedade se torna mais numerosa, o

Estado tem mais atribuições e passa a assumir questões mais complexas, envolvendo educação, saúde, seguridade, assistência social entre outras demandas, o que, inevitavelmente, vai determinar a necessidade de regulações formais<sup>11</sup>, que podem variar no tempo e no espaço.

Devido às muitas atribuições que ficaram a cargo do Estado, há a necessidade de ações coordenadas e sistemáticas. Isto é, o planejamento eficaz, eficiente e efetivo é crucial para atingir as metas desejadas. O processo de planejamento acontece por meio de etapas hierarquizadas, de procedimentos formais que geralmente obedecem a uma ordem de sucessão: plano, política, programa e projeto (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Esse contexto evidencia que o Estado não precisa desempenhar diretamente as responsabilidades a ele atribuídas, exigindo um novo modelo de gestão pública que envolva organizações estatais, públicas, não estatais, corporativas e privadas (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Matias-Pereira (2010) esclarece que vários fenômenos foram responsáveis pelas mudanças ocorridas no mundo contemporâneo nas últimas três décadas, incluindo a crise econômica e financeira mundial<sup>12</sup>. Nesse contexto, o Estado reafirma a sua relevância como ente de apoio ao mercado, responsável por mediar, estimular e promover intervenções e regulações. De fato, o mercado não conseguiu assegurar o equilíbrio entre a racionalidade individual e o limite natural, como se acreditava. E esse novo cenário exige do Estado a adoção de práticas inovadoras para a gestão pública.

Atualmente, o processo de planejamento depende de mecanismos participativos de decisões. No entanto, tem-se evidenciado que nem todos os segmentos da sociedade conseguem estar representados, e essa constatação é apontada como fragilidade no processo participativo, o que tem contribuído negativamente para o alcance efetivo do planejamento, fato este que tem sido refletido na implementação das ações governamentais.

---

<sup>11</sup> Sociedades antigas se regulavam de forma relativamente mais simples, mediante crenças e valores culturais, principalmente. Bastava um preceito religioso estabelecendo condutas, por exemplo, “não matarás”, para que o comportamento social se desse de forma “regular”. Transgressores seriam punidos, em nome dos deuses (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

<sup>12</sup> Entre as mudanças, o autor destaca a crise do *Welfare State*, nos países desenvolvidos; a crise do desenvolvimentismo, nos países periféricos; o esgotamento do modelo econômico; a fragilidade do modelo político; a deficiência do modelo administrativo; e a adoção da nova gestão pública, nas suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nessa conjuntura, o tema governança no setor público, apontando nova tendência da administração pública, tem merecido destaque na literatura nos últimos anos. O processo evolutivo do conceito de governança começa a ser aplicado a vários tipos de atividades, inclusive ao turismo. No Brasil este formato inicia-se com a implantação do Plano Nacional de Turismo (PNT), que adota como estratégia de políticas públicas um enfoque participativo, onde as UFs, regiões e municípios passam a ter mais autonomia política, administrativa e financeira, e, em contrapartida, passam a assumir mais responsabilidades na execução de ações e programas, bem como na formulação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento social e econômico.

No entanto, como apontam Tonneau e Saborin (2007), novas dificuldades, ligadas às formas de governança multiníveis, emergem para a gestão territorial. Tais dificuldades são concretizadas por descompassos crescentes entre territórios político-administrativos e “territórios de problemas” ou “territórios de projetos”, que implicam novas articulações entre atores de níveis e de legitimidade diferentes. Com efeito, conforme o relatório territorial elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2013), a estrutura institucional e a estrutura de governança multinível do Brasil são altamente complexas, devido, sobretudo, à dimensão continental do país. Esse contexto leva a estrutura de governança a enfrentar consideráveis desafios, destacando-se, dentre estes: (1) a dificuldade de lidar com o federalismo fiscal e com a autonomia política e financeira do poder público nos estados e nos municípios; (2) a fragmentação multidimensional, tanto setorial quanto geográfica, das políticas públicas; e (3) a necessidade de superar as assimetrias relativas à capacitação institucional e administrativa nos estados e municípios, para que possa ocorrer o acompanhamento e avaliação plena de tais políticas, objetivando estimular a participação da sociedade civil.

Bierman et al. (2010) ressaltam que o conceito de governança não se limita aos Estados e governos como atores únicos, mas é marcado pela participação de atores não estatais públicos e privados em todos os níveis de tomada de decisão. Ainda de acordo com os referidos autores, o termo governança denota novas formas de regulação e implica alguma forma de autorregulação por atores sociais, de cooperação público-privado na solução de problemas sociais, e novas formas de política multinível.

Assim, a governança é entendida como um modelo de gestão que envolve uma redistribuição de poderes e responsabilização nas decisões entre as instituições governamentais e sociais, estabelecendo mecanismos que viabilizem a sociedade civil

dentro da esfera pública numa interação com os poderes públicos. Segue, pois, que é importante enfatizar a necessidade do fortalecimento das capacidades dos atores locais, possibilitando uma maior participação nas tomadas de decisão.

De fato, Corezola et al. (2010) afirmam que a qualificação política, técnica e institucional da representação da sociedade civil e do poder público para atuar nestes novos espaços requer um aprendizado para a convivência com uma multiplicidade de atores com concepções e interesses, em grande parte, divergentes e diversos. E, para garantir a sustentabilidade destas institucionalidades, será necessário fortalecer a capacidade das pessoas que participam desse processo de organização (territorial, regional, municipal) e, assim, contribuir para o desenvolvimento local em bases sustentáveis.

Com efeito, quanto mais forte for o capital social dos membros da governança, mais chances se têm de atingir um desenvolvimento econômico, social, ambiental e político-institucional que respeite os princípios da sustentabilidade. Isto porque quanto mais envolvidos estiverem os atores sociais – interagindo entre si sobre os impactos que irão interferir diretamente, positiva ou negativamente, no desenvolvimento do turismo – mais possibilidades há de se evidenciar os pontos fortes e fracos da localidade e maior a probabilidade de se maximizar os benefícios e de se anular os efeitos negativos da atividade. Corroboram esse pensamento Duarte et al. (2010), quando destacam que a ação coletiva é indicada como principal meio de influenciar, captar ou elaborar políticas públicas mais adequadas às demandas locais.

Procopiuck (2013) assinala que a política pública está relacionada ao interesse público porque, de alguma forma, interfere, mesmo que indiretamente, em todos os membros de uma sociedade. Ainda de acordo com o autor, as políticas públicas constituem, assim, uma significativa porção do nosso ambiente sociopolítico, o que leva à necessidade de conhecer como elas são formadas, orçadas, implementadas e avaliadas.

As políticas públicas decorrem, muitas vezes, da mobilização social, pois a sociedade por si só não consegue resolver determinados problemas que lhe afetam coletivamente, e, nesse sentido, torna-se fundamental o envolvimento dos atores políticos, administrativos e sociais para se fazerem presentes e defenderem seus interesses nos espaços de tomadas de decisões.

Corezola et al. (2010) apontam o processo de definir e propor projetos e ações como a fragilidade das organizações, e reafirmam que ainda se apresenta frágil a capacitação dos atores públicos e da sociedade civil, havendo necessidade de capacitação

destes sobre a concepção de desenvolvimento para que possam contribuir com planos, projetos e políticas de desenvolvimento local. Confirmando este pensamento, Padilha e Verschoore (2013) assinalam que, nas discussões ocorridas na Conferência das Nações Unidas – Rio + 20 (2012), que tem como foco o tema desenvolvimento sustentável, tem-se registrado que as fragilidades da estrutura de governança coletiva estabelecem os limites de uma abordagem que continua a lidar com sintomas individuais e não com suas inter-relações.

É necessário, portanto, considerar o conceito de governança como estando associado a mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado frente à sociedade, concebendo também uma estrutura que alavanque a competitividade e o desenvolvimento local por meio dos seus recursos e ativos, e que assegure padrões sociais de bem-estar da comunidade.

Jones, Hesterly e Borgatti (1997) sugerem o modelo de governança em rede composta por firmas independentes que operam como entidade única nas tarefas que demandam atividades articuladas, compreendendo que o caráter e a confiança entre os participantes são valores importantes para o processo de desenvolvimento. Para os autores, a governança é vista como uma coordenação interorganizacional, caracterizada, predominantemente, por mecanismos sociais informais.

Dentre as formas de governança em redes, destacam-se os Arranjos Produtivos Locais – APLs definidos por Souza (2010) como aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal que tem recebido a atenção de vários órgãos públicos e instituições privadas como alternativa para o desenvolvimento local.

Nesse sentido, Fuini (2011) defende que os APLs adquirem um caráter de plataforma de governança, por conta dos vínculos cooperativos e interorganizacionais que se estabelecem em torno de um aglomerado setorial específico, servindo de base para a construção de convenções e identidades comuns localizadas. Ainda de acordo com o autor, os APLs, os *Clusters* e Circuitos Turísticos aparecem como estratégias inovadoras de governança territorial, dado o caráter próprio de configuração da relação entre Estado, iniciativa privada e outras instituições sociais. Lastres e Cassiolato (2003), por sua vez, preconizam que um dos papéis fundamentais da governança nas aglomerações produtivas é fortalecer e estimular políticas de cooperação, visando à competitividade e, sobretudo, garantindo a sustentabilidade local.

De acordo com Arnes (2010), o debate sobre governança traz à tona as questões referentes à cidadania, à representatividade e à legitimidade das representações nos processos de tomada de decisão. Portanto, exige-se uma postura que seja capaz de garantir uma gestão democrática com a participação de diferentes atores sociais e o compartilhamento de responsabilidades entre estes (setor privado, governo e sociedade civil).

No que se refere à questão das responsabilidades, para Burztny e Burztny (2012), num contexto de governança que envolve múltiplos atores, o papel do Estado tem um duplo sentido: por um lado, o poder relativo do governo se reduz, na medida em que haja de fato partilha dos processos decisórios e, por outro lado, aumenta a responsabilidade estatal, no sentido de criar e fazer valer as regras que assegurem o bem comum, protegendo as decisões dos riscos de assimetrias de poder.

Massukado-Nakatani (2011) explana que a mudança na noção do que são os serviços públicos e como estes devem ser gerenciados para a população, no sentido de conciliar a competência política às demandas sociais, às relações de poder entre Estado e sociedade e à capacidade de gestão técnica. A autora ainda afirma que a inclusão da sociedade nas práticas governamentais apresenta-se como terreno fértil para o surgimento de novas formas de governar.

De fato, a atividade do Estado ganha novos contornos, o que modifica seu papel e a forma de desempenhar as suas missões na sociedade e, conseqüentemente, promove a colaboração com outros atores. Nesses novos arranjos de governança, destacam-se as parcerias público-privadas e as redes. Bierman et al. (2012) assinalam que as pesquisas em ciências sociais indicam que esses novos arranjos de governança podem contribuir para o desenvolvimento, conquanto sejam claramente vistos como ação complementar, em vez de um substituto da ação governamental.

O surgimento desse novo modelo de gestão pública está centrado numa visão mais democrática, com a efetiva participação dos atores sociais interessados nos processos de decisões e na busca de soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governo e sociedade.

Dellabrida (2011) aponta que a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial, e sugere que sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de

diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Ainda de acordo com o autor, “a gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da parceria público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo uma postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias” (DELLABRIDA, 2011, p. 210).

Para Bresser-Pereira (2007), as organizações estatais, públicas, não estatais, corporativas e privadas são cada vez mais interdependentes, formando redes de todo tipo, de modo tal que os modelos de gestão pública são muitas vezes identificados com parcerias público-privadas-terceiro setor. Os conceitos de parceria e de rede são úteis para ressaltar que o Estado não precisa desempenhar diretamente todas as responsabilidades ou papéis atribuídos a ele. O autor ressalta que:

O Estado tem um papel tão estratégico na sociedade que ele deve conservar para si unicamente aquelas atividades que são específicas ou exclusivas dele – atividades que envolvem o poder do Estado, como a formulação de políticas, a definição das principais instituições que organizam toda a sociedade e a garantia de segurança a seus membros (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11).

Nesse contexto, o autor destaca que a governança envolve um processo amplo, na medida em que transmite a ideia de que as organizações públicas não estatais ou da sociedade civil, as empresas privadas, os cidadãos individuais e as organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central.

Assim sendo, pode-se compreender a governança como a forma como os atores sociais interagem e se relacionam de modo a alcançar um bom desempenho da política pública. Isto exige, portanto, que todos os setores públicos e privados da economia sejam parceiros na construção de interesses e objetivos comuns.

Na seção a seguir serão apresentados alguns estudos acerca da governança na atividade turística, com foco na sua importância em legitimar os processos de participação comunitária nas decisões e ações de desenvolvimento do turismo.



### 2.4.1 Governança no turismo

O tema governança no turismo é considerado recente e surge como estratégia de desenvolvimento da atividade turística. É um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições e de entidades diversas, para alcançar objetivos comuns por meio do exercício do poder compartilhado entre estes.

Para Hall (2011), governança é um conceito-chave na política de modo geral e na política pública, que tem sido utilizado no turismo, demonstrando, assim, o interesse da academia em estudos sobre o papel do governo e a influência da política do Estado para o desenvolvimento do turismo.

De acordo com Fontes Filho et al. (2003), o êxito dessa nova tendência descentralizada na condução de políticas públicas exige uma maior participação popular no planejamento e nas decisões, bem como na gestão, na fiscalização de recursos e no fortalecimento de governos locais.

Não obstante, como aponta Endres (2012), essa não é uma abordagem de fácil execução considerando a própria natureza política do processo de planejamento composta por diferentes grupos com interesses nem sempre convergentes e com recursos e poderes diferenciados para se fazerem ouvir dentro das estruturas abertas à participação.

Nesse sentido, convém ressaltar que, nestes espaços de participação (conselhos, fóruns, comitês), muitas vezes as relações são conflituosas, marcadas pela falta de diálogo e de informação, e, por essa razão, demonstram um capital social fraco dos integrantes, além de evidenciarem, muitas vezes, tomadas de decisão eminentemente homologadoras de um jogo de interesse e poder, envolvendo tanto o governo quanto grandes grupos econômicos. Este fato tem ocasionado a não representatividade das populações autóctones no planejamento, nas ações e nas tomadas de decisão de políticas públicas, havendo a necessidade de integrar representantes da sociedade civil que sejam capacitados/*empoderados* para participar das instâncias de governança do turismo, e que possam discutir o desenvolvimento sustentável da comunidade em sinergia com os interesses do setor público e privado, o que levará, assim, ao encontro de soluções e à viabilidade para tratar a complexidade que envolve o tema.

Tal problemática tem sido discutida na academia e tratada por vários pesquisadores (FONTES FILHO, 2003; COREZOLA et al., 2010; BRASIL, 2010), apesar das diferenças existentes nos seus enfoques. A falta de representatividade da população nos espaços decisórios tem sido amplamente discutida nos fóruns que tratam

do desenvolvimento participativo, e essa ausência é concebida como um entrave para o desenvolvimento em bases sustentáveis.

Nesse sentido, é papel do Estado administrar relações deveras complexas e propor estratégias locais e sustentáveis de desenvolvimento que devem ser instrumentadas através de ações que permitam uma maior eficiência dos recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que melhorem a competitividade no mercado. Nessa perspectiva, o Ministério do Turismo estabeleceu como estratégia de desenvolvimento do turismo o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT com o objetivo de apoiar a participação social, incentivar a autonomia dos destinos turísticos, de forma a promover a capacidade dessas localidades de se autogerirem, ao mesmo tempo em que possam conservar o meio ambiente natural. O MTur incentiva a criação de instâncias de governança, tendo em vista a atuação destas nos processos de planejamento e de tomadas de decisão de políticas públicas para o turismo, com a elaboração de uma série de “cadernos de turismo”, dentre os quais, devido à abordagem deste estudo, destacamos o Módulo 3, intitulado *Institucionalização da Instância de Governança Regional*, que prevê o estabelecimento e o fortalecimento de parcerias entre os agentes envolvidos na atividade turística (BRASIL, 2007).

Semelhantemente ao que é proposto pelo Mtur, Nóbrega (2012) reconhece que estimular a participação é uma tarefa fundamental no processo de mobilização social da população local. Para o autor, o termo *empoderamento* é uma perspectiva que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento.

Para Fontes Filho (2003), por sua vez, a legitimidade, a articulação interinstitucional e a capacidade técnico-política das representações são fundamentais para o fortalecimento e a efetividade da governança territorial. Apesar dos estudos do referido autor tratarem especificamente da governança territorial, seu enfoque pode ser utilizado para pesquisas que visem à análise da governança regional ou local.

Mais especificamente, segundo Barbosa et al. (2009), a governança regional do turismo deve ter como base a transparência e a representatividade dos setores envolvidos, já que esse processo deve ocorrer de maneira participativa e compartilhada entre o governo, a iniciativa privada, o terceiro setor e a sociedade. Os autores compreendem que o princípio da cooperação é condição *sine qua non* para uma atuação conjunta. Nóbrega (2012, p. 162) corrobora esse pensamento quando afirma que criar estruturas de governança significa “definir um diálogo e interação entre os membros da organização, de maneira a desenvolver a participação e o engajamento deles no processo de decisão”.

Ou seja, o autor enfatiza que a participação e o engajamento são essenciais para a valorização e a consolidação das estruturas descentralizadas.

Diversos pesquisadores enfatizam a importância da participação ativa para a efetivação da governança. Bramwell et al. (2011), por exemplo, assinalam que a participação de uma gama diversificada de atores sociais do turismo na tomada de decisão pode, potencialmente, melhorar os processos democráticos associados com o desenvolvimento sustentável. Já Putnan (1996), por sua vez, defende que, em uma comunidade cívica, o exercício da cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos. Para este autor, é importante o diálogo, a confiança e a cooperação entre as partes interessadas para que ocorra tanto a eficiência das atividades econômicas quanto a conservação dos recursos naturais.

Desse modo, a confiança, a cooperação e os espaços de participação social entre o poder público e a sociedade são elementos fundamentais para o bom funcionamento dos dispositivos de governança. Nesse processo, é fundamental a existência de espaços que favoreçam e promovam a participação social e que incentivem parcerias entre o Estado e a sociedade civil com o intuito de obter um melhor entendimento do desenvolvimento local.

Como é possível perceber, vários estudos têm refletido sobre essa temática, reforçando que a abordagem participativa é fator preponderante para o bom desempenho da governança do turismo. Na perspectiva de aprofundar a compreensão sobre as formas e os modelos de governança de modo geral e de governança do turismo, alguns estudos foram considerados importantes por assinalarem que as abordagens participativas são fundamentais para o estudo sobre a governança, e por terem sido contributivos na construção da proposta deste trabalho. Tais estudos são apresentados no Quadro 02 a seguir:

**Quadro 2 - Estudos sobre governança e governança do turismo e turismo sustentável**

<b>Estudos e pesquisas sobre modelos de governança</b>	<b>Abordagens</b>	<b>Autores</b>
<i>Collaborative Governance in Theory and Practice</i>	Nesse estudo, a governança colaborativa é reconhecida por sua composição, representada por atores públicos e privados juntos em fóruns para participar na tomada de decisões orientada para o consenso. Esse estudo foi conduzido a partir da análise da literatura existente sobre a governança colaborativa, com o objetivo de elaborar um modelo de governança colaborativa.	ANSELL; GASH (2007).
Governança Corporativa aplicada no setor público	O objetivo principal desse artigo é analisar os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro. O autor argumenta que o maior desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país.	MATIAS-PEREIRA (2010).
<i>Earth system governance: a research framework</i>	Esse estudo entende o sistema de governança como um sistema de regulamentação com a participação de atores organizados em redes, considerando todos os níveis da sociedade (do local ao global) configurados para orientar o desenvolvimento sustentável.	BIERMANN; BETSILL; GUPTA; KANIE; LEBEL; LIVERMAN; SCHROEDER; SIEBENHÜNER; ZONDERVAN (2010).
<i>Transforming governance and institutions for global sustainability: key insights from the Earth System Governance Project</i>	Esse estudo defende que os Governos devem trabalhar no sentido de melhorar a capacidade institucional, aumentando a representação dos atores locais, alterando o acompanhamento desigual dos benefícios reivindicados e reequilibrando os benefícios locais e globais.	BIERMANN et al. (2012).
<i>Green Governance: A Proposição de Construtos de Governança Coletiva para o desenvolvimento Sustentável Local</i>	Essa pesquisa estabelece cinco construtos para avaliar a governança coletiva do desenvolvimento sustentável (bens comuns) no âmbito dos Fóruns Locais da Agenda 21.	PADILHA; VERSCHOORE (2013).

<i>Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning</i>	O objetivo desse artigo é contribuir para a questão de como desenvolver competências colaborativas e descrever um modelo de quatro fases de colaboração de governança e as competências correspondentes para ajudar a educação e treinamento para a governança colaborativa.	MORSE; STEPHENS (2012).
<i>Governance for sustainable development: Strategic issues and principles for Indigenous Australian communities</i>	Esse artigo explora os conceitos de <i>governança</i> e <i>desenvolvimento sustentável</i> , define os conceitos-chave e analisa as existentes barreiras enfrentadas pelas comunidades indígenas e suas organizações na obtenção de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Identifica ainda os principais ingredientes de desenvolvimento bem-sucedido.	DODSON; SMITH (2003).
Relações entre as formas de arranjos produtivos com a Competitividade e o Desenvolvimento Local Sustentável	Esse estudo amplia o debate sobre governança em arranjos interorganizacionais e as contribuições para as vantagens competitivas, bem como para o alcance do desenvolvimento em bases sustentáveis. A autora utilizou-se de três metodologias para investigação dos construtos, entre estas, o modelo de Jones, Hesterly e Borgatti (1997), que adaptou e aplicou em Arranjos Produtivos Locais – APLs no setor de confecção, para avaliar a competitividade e o desenvolvimento sustentável local.	SOUZA (2010).
<i>A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms</i>	Esse estudo fornece uma teoria que explica em que condições a governança em rede se configura para o alcance do sucesso, afirmando vantagens em relação ao modelo de governança de hierarquia e de mercado. A partir da integração da Teoria de Custos de Transação e da Teoria da Rede Social, apresenta elementos e variáveis que interferem positivamente e negativamente para a governança em rede, a qual permite às empresas usar mecanismos sociais para coordenar e proteger as trocas.	JONES; HESTERLY; BORGATTI (1997).
Governança nas aglomerações produtivas: uma proposição de um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento de coordenação.	Esse estudo discute a governança nas aglomerações produtivas e propõe um modelo para analisar a trajetória da governança, relacionando um conjunto de condições, como um contexto favorável, forte interação entre os atores envolvidos, parcerias, entre outros.	SILVA; CASTRO; ANTONIALLI (2012).

<b>Estudos sobre governança no turismo e turismo sustentável</b>	<b>Abordagens</b>	<b>Autores</b>
<i>A typology of governance and its implications for tourism policy analysis.</i>	Esse trabalho tem como objetivo identificar como os instrumentos de intervenção do Estado no turismo, ou seja, as ferramentas usadas pelo governo para atingir seus objetivos políticos (HOOD, 2008), são enquadrados por diferentes construções de governança e elaborados por meio do desenvolvimento de uma tipologia de estruturas conceituais de governança. Um sistema organizado de tipos é um meio importante para a análise da formação e medição dos conceitos que são largamente utilizados pelas ciências sociais, inclusive nos estudos de turismo e ciência política.	HALL (2011a).
<i>Critical research on the governance of tourism and sustainability</i>	Nesse artigo, são apresentadas algumas avaliações críticas da teoria e prática da governança do turismo e sua sustentabilidade, a partir de pesquisas em vários artigos publicados no <i>Journal of Sustainable Tourism</i> , sobre o turismo sustentável. Os autores compreendem que a participação de uma gama diversificada de atores sociais do turismo na tomada de decisão pode, potencialmente, melhorar os processos democráticos e propriedade amplamente associados com o desenvolvimento sustentável.	BRAMWELL; LANE (2011).
Instâncias regionais de governança em turismo: uma análise da experiência do destino Estrada Real	Esse estudo identifica a percepção dos atores sociais sobre o conceito de governança regional, a relação entre governança regional e governo, a articulação interinstitucional no âmbito do destino Estrada Real e o acúmulo do capital social.	FONTES FILHO; OLIVEIRA; LEITÃO (2009).
Proposta de modelo para análise do estágio evolutivo da governança regional do turismo	O objetivo desse estudo foi desenvolver uma matriz de avaliação e acompanhamento da proficiência das instâncias de governança do turismo no desenvolvimento regional, considerando elementos fundamentais da governança que possam subsidiar o planejamento da atividade turística.	BARBOSA; OLIVEIRA; SOUTO-MAIOR; TELLES; LEITÃO (2009).
Turismo, Governança e Desenvolvimento nos	Esse estudo aborda as relações dos diferentes atores no processo de planejamento e gestão das instâncias de governança direcionadas à condução do PRT, resultado	NÓBREGA; FIGUEIREDO (2013).

Municípios de Santarém e Belterra, oeste do Estado do Pará/Brasil	da observação tanto empírica quanto documental de intervenções estatais (MTur, Governo do Estado do Pará, Prefeituras Municipais de Santarém e Belterra), na conformação de um território turístico complexo, envolvendo diversos agentes, instâncias e escalas.	
Discutindo a administração do turismo	Este estudo apresenta uma base teórica que suporta uma visão abrangente da atividade turística fundamentada no paradigma para econômico proposto por Guerreiro Ramos (1981); esse modelo analisa e formula sistemas sociais pautados na noção de delimitação organizacional, a qual sustenta que a sociedade se compõe de vários sistemas nos quais o homem desempenha tipos integrativos de diferentes atividades.	TELES; BORGES DE PAULA; REZENDE; MASSARI; CARVALHO (2009).
A Governança Territorial e suas manifestações: Arranjos Produtivos Locais (APLS) e Circuitos Turísticos	Esse artigo procura sistematizar ideias teóricas e metodológicas para compreender como se articulam as novas formas de governança econômica do território através das estratégias institucionais e organizacionais dos atores locais para a mobilização dos recursos e ativos territoriais específicos, em projetos coletivos de desenvolvimento local.	FUINI (2011).
Análise Estrutural do Turismo	Esse livro é um instrumento de ampla análise do setor turístico; revela a importância do planejamento no processo de desenvolvimento do turismo no Brasil a partir da criação do Sistema do Turismo (SISTUR). Beni identificou os elementos do SISTUR, dividindo-os em três grandes conjuntos: Relações Ambientais, Organização Estrutural e Ações Operacionais.	BENI (1997).
Turismo autossustentado: Preservação da cultura e do meio ambiente no estado da Paraíba	Este artigo defende que o turismo deve estar inserido numa proposta mais ampla de planejamento, que considere os demais setores ligados à economia e ao ambiente, entendendo que a natureza deve ser compreendida como suporte das ações humanas; um recurso de valor inestimável e que, por ser esgotável, exige um tratamento voltado para a sua sustentabilidade.	SEABRA (2000).
Turismo e Planejamento sustentável	Essa coleção apresenta características e formas de turismo, abordando a questão do planejamento e da gestão da atividade, bem como oferece as tendências do turismo na época (1997), dentre estas o desenvolvimento do turismo sustentável.	RUSCHMANN (1997).

CANTALICE. 2015.

Os estudos selecionados no Quadro 2 apresentam alguns modelos de avaliação e modos de governança que têm sido observados a partir de reflexões sobre a importância da participação de multiatores nas decisões a serem tomadas pela governança local, privilegiando os objetivos comuns da sociedade, como forma de contribuir efetivamente com a sustentabilidade de uma determinada localidade. Os estudos apresentados possibilitaram compreender os instrumentos de intervenção do Estado, as inter-relações entre o governo e os diferentes atores sociais, os novos modelos e metodologias para a avaliação da governança do turismo, e proporcionaram a identificação de variáveis comuns entre os estudos, além da proposição dos indicadores que melhor representem os temas investigados sobre os tipos de governança.

Dentre estes, destacamos o estudo desenvolvido por Colin Michael Hall em 2011 – *A typology of governance and its implications for tourism policy analysis*. De acordo com o autor, as tipologias desempenham um papel importante como instrumento para o desenvolvimento de esclarecimentos mais gerais sobre as formas em que os conceitos e ideias-chave podem ser organizados de modo a facilitar estudos comparativos e mapear a mudança teórica e empírica, como também se configuram como importantes ferramentas analíticas para os estudos nas áreas de políticas e de governança.

A escolha do modelo proposto por Hall(2011) considerou o fato de que o autor propõe a avaliação da governança para a atividade turística, classificando-a entre tipologias conceituais de governança. Para classificar a governança entre as tipologias, Hall (2011) identificou 12 principais elementos que caracterizam quatro tipos de governança, a saber:

- **Hierarquia** - Governança realizada por e através de estruturas estatais verticalmente integradas; é um modelo “tradicional” de governança estatal. Para esse modelo, é possível diferenciar claramente o espaço político público e privado. O papel da coordenação social deve se concentrar em bens públicos ou comuns e com base no princípio da direção e controle de cima para baixo, criando claramente relações hierárquicas entre diferentes níveis de governo.
- **Comunidade** - Essa abordagem é muito influenciada pelo comunitarismo e por demandas por maior participação direta dos cidadãos na governança. Esse modelo é baseado na premissa de que as comunidades devem resolver os seus problemas com menos intervenção do Estado e do governo. É construído em uma imagem consensual da comunidade e do envolvimento positivo dos seus membros com preocupações coletivas. Propõe uma governança sem governo baseada na



promoção de espírito cívico. Indiscutivelmente, as dimensões mais influentes do comunitarismo têm sido em relação ao foco na importância do capital social no desenvolvimento econômico e da comunidade, e no desenvolvimento de formas alternativas de consumo focalizado na região local e na simplicidade voluntária.

- **Rede** - O conceito de redes e parcerias público-privadas, em particular, tem recebido atenção considerável na política e planejamento do turismo por causa das maneiras em que podem facilitar a coordenação de interesses e recursos públicos e privados. O modelo é baseado na ideia do que é necessário para facilitar a coordenação de interesses públicos e privados e da atribuição de recursos para alcançar uma maior eficácia na implementação de políticas. O modelo assume a dependência entre a rede e o Governo.
- **Mercado** - O foco contemporâneo no papel do mercado está muito associado com a influência da filosofia política neoliberal sobre as considerações do nível adequado de intervenção do Estado em sistemas socioeconômicos. A decisão por parte do Estado de permitir que o mercado atue como uma forma de governança não significa que o governo deixe de influenciar o mercado. O mercado, como outro mecanismo de coordenação social básica, gera sua visão do termo *governança*. Nesse caso, o ponto de partida é a crença no mercado como mecanismo de alocação de recursos mais eficientes e justos. Assume-se que a capacitação dos cidadãos ocorrerá via seu papel como consumidores e o uso é proposto como critério monetário para medir a eficiência.

Os elementos centrais propostos por Hall (2011) têm como objetivo conhecer os instrumentos de intervenção do Estado no turismo, identificar as ferramentas usadas pelo Estado para atingir os seus objetivos políticos e verificar como se configuram os arranjos institucionais de governança no destino turístico investigado. No quadro 03 estão apresentadas as 12 (doze) dimensões e as características que possibilita classificar a governança entre as tipologias, na página seguinte:

**Quadro 3 - Tipologias de governança e suas características classificatórias**

TIPOS DE GOVERNANÇA	HIERARQUIAS	COMUNIDADES	REDES	MERCADOS
<b>Características do tipo de Governança</b>	<p>Governo local e Gestão Pública centralizada (<i>top-down</i>).</p> <p>Distinção entre o espaço político público e privado.</p> <p>Foco em bens públicos ou comuns.</p> <p>Comando e Controle (<i>top-down</i>).</p> <p>Relações hierarquizadas entre os diferentes níveis do controle.</p>	<p>Os problemas do grupo são resolvidos sem nenhuma participação do governo local.</p> <p>As políticas e ações do grupo são baseadas em preocupações coletivas.</p> <p>Existem políticas e ações para promoção do espírito cívico do grupo e para o aumento do capital social.</p>	<p>Facilidades na coordenação dos interesses públicos e privados.</p> <p>Iniciativas e ações para a busca de consensos nas políticas e ações a serem postas em prática.</p> <p>Coordenação e regulamentação das políticas em conformidade com os interesses do grupo.</p> <p>Relação de dependência mútua entre a rede e o estado.</p>	<p>Crença no mercado como o mecanismo mais eficiente e justo para a alocação de recursos.</p> <p>Crença na capacitação dos cidadãos através dos seus papéis como consumidores.</p> <p>Utilização de critérios quantitativos para avaliar a eficiência individual e coletiva.</p> <p>Espaço político dos agentes produtivos no qual existem práticas de cooperação para resolução de problemas comuns.</p>
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Temas políticos da governança</b>	<p>Hierarquia na distribuição de poder em níveis de autoridades na relação entre o Estado e outros atores políticos.</p> <p>Controle do Estado no Cumprimento de regras e leis.</p>	<p>Complexidade e multiplicidade de atores sociais com autonomia e controle social.</p> <p>O poder é delegado a um representante eleito da governança.</p> <p>A resolução de problemas é descentralizada.</p>	<p>A governança com vários níveis de direção, com a participação de diferentes organizações públicas e privadas.</p> <p>Capacidade institucional de compartilhar os processos decisórios.</p>	<p>Controle dos mercados, existência de barganha, negociação, subsídios e/ou incentivos fiscais.</p>

	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Ponto de vista político da governança</b>	A formulação de políticas públicas ocorre em um nível central e pode ser controlada do “topo” da organização.	Os implementadores de políticas públicas são (“burocratas” ao nível da rua) trabalhadores de serviços públicos que interagem diretamente com os cidadãos e podem influenciar na quantidade e na qualidade dos serviços por eles prestados (médicos, professores, etc.).  Há alto grau discricionário na fase de implementação, liberdade de escolha e condições para praticar a política pública tendo em vista a conveniência, a oportunidade e a forma de sua realização.	Compreende o processo de formulação e implementação de políticas públicas envolvendo diferentes atores na construção conjunta de acordos, negociação e barganha.	A negociação e a troca ocorrem entre consumidores, produtores e governo.  Relações contratuais que a empresa estabelece com o ambiente onde está inserida.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Modelo subjacente de democracia da governança</b>	Elitista, embasado no favorecimento de minorias nos processos de decisão.	Participativo, com a possibilidade de intervenção direta da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.	Híbrido/partes interessadas têm um papel significativo nas decisões, dado a grupos de interesses.	Consumidor determinado, <i>empoderamento</i> do cidadão.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Foco primário da governança</b>	Eficácia: verificar se os objetivos propostos são realmente atingidos.	Ações que influenciam positivamente na resolução de problemas coletivos.	Interação e negociação entre os objetivos definidos centralmente e as inovações e restrições dos atores locais.	Eficiência: acredita-se que os mercados fornecem o resultado mais eficiente.

	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Visões dos atores (não estatais)</b>	Os atores sociais são considerados agentes passivos ou impedimentos potenciais.	Potencialmente inovadores de política ou atiradores de problemas.	Tenta explicar o comportamento de todos aqueles que interagem no desenvolvimento e na implementação da política.	Os participantes do mercado são os mais adequados para “resolver” problemas de política.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Distinção entre formulação de políticas e implementação</b>	As políticas são feitas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo e são executadas pelos atores do baixo escalão.	Distinção turva: política muitas vezes é feita e então refeita por indivíduo e atores de política institucional.	Elaboração de políticas e implementação vistas como uma série de intenções de uma rodada de negociação que acontece entre o poder público, setor privado e sociedade civil.	Processo contínuo de política-ação, refletindo caminhos particulares de organização da demanda, da oferta e da concorrência.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Critério de sucesso de acordo com os tipos de governança</b>	Quando os produtos e os resultados são consistentes com metas <i>a priori</i> .	Realização e alcance de metas definidas pelos atores sociais.	Ações e projetos alcançados a partir do consenso entre os atores sociais envolvidos.	Eficiência do mercado, considerando as tendências do ambiente externo e as necessidades e expectativas dos consumidores.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Lacunas/déficits de implementação classificadas nas tipologias de governança</b>	<p>Ocorrem quando produtos e os resultados ficam aquém de objetivos <i>a priori</i>.</p> <p>Quando os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.</p>	<p>“Déficits” é um sinal de mudança de política, não falha. Eles são inevitáveis.</p>	Todas as políticas são modificadas como resultado da negociação.	Ocorrem quando os mercados não são capazes de funcionar.

	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Razão para lacunas/ déficits de implementação classificadas nas tipologias de governança</b>	Considera que boas ideias foram mal executadas.	Más ideias fielmente executadas.	O resultado e impactos reais de certas políticas nem sempre correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação.	Falha de mercado, incompatibilidade entre a oferta e a demanda.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Solução para lacunas/ déficits de implementação da governança</b>	Simplifica a estrutura da implantação e aplica incentivos e sanções.	Considera que os “Déficits” são inevitáveis.	Considera que os “Déficits” são inevitáveis.	Aumentar a capacidade do mercado.
	<b>HIERARQUIAS</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>REDES</b>	<b>MERCADOS</b>
<b>Instrumentos primários de política da governança</b>	<p>Altamente regulamentados, observando as Leis, Normas, Licenciamentos e autorizações.</p> <p>Transferência clara de poder entre diferentes níveis do Estado.</p> <p>Desenvolvimento de arranjos institucionais. Remoção dos direitos de propriedade.</p>	<p>Autorregulação e participação pública.</p> <p>Reuniões públicas com a participação da sociedade civil.</p> <p>Instrumentos voluntários e a não intervenção do Estado. Informação e educação.</p>	<p>Autorregulação e gestão através de associações e ONGs.</p> <p>Regimes de acreditação. Códigos de boas práticas.</p> <p>Organização não governamental.</p>	<p>Uso de instrumentos legais e regulatórios para incentivar a eficiência do mercado.</p> <p>Privatização de órgãos do Estado.</p> <p>Uso de incentivo de preços, subsídios e impostos.</p>

Fonte: Hall (2011) Tradução nossa.

A tipologia é considerada um meio importante para a análise da formação e mediação de conceitos que são amplamente discutidos pelas ciências sociais e utilizados nos estudos de turismo e ciência política. De acordo com Hall (2011), as tipologias são utilizadas para fins tanto descritivos quanto explicativos, e podem focalizar variáveis relacionadas a causas, instituições e resultados. Nesse sentido, busca-se conectar uma tipologia das diversas formas em que a governança do turismo é conceituada a diferentes instrumentos de intervenção política.

Nesse sentido, para identificar a tipologia de governança é de fundamental importância à seleção dos indicadores que possam melhor retratar as características da governança investigada, bem como, a partir do conhecimento sobre os dispositivos de governança local, avaliar seus impactos, resultados e funcionamento. Desse modo, a seleção dos indicadores encontra-se respaldados por aportes teóricos nacionais e internacionais, os 36 (trinta e seis) indicadores selecionados foram agrupados entre as 12 (doze) dimensões, buscando atender as características de cada uma destas, conforme exposto no Quadro 04, a seguir.

**Quadro 4 - Indicadores selecionados para compor as dimensões, sua descrição e os autores de referências.**

<b>Dimensão</b>	<i>Características classificatórias</i>	
<b>Indicadores</b>	<b>Descrição</b>	<b>Referências</b>
<b>Poder</b>	O direito de deliberar, agir e mandar, e dependendo do contexto, de exercer sua autoridade ou a posse do domínio, da influência ou da força.	HALL 2011; BRAMWELL; LANE, 2011; DOWBOR, 2008; PIRAUX, 2014.
<b>Responsabilidade</b>	O comprometimento com as obrigações executando todas as tarefas que lhe forem impostas com qualidade.	ANSELL; GASH, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIERMANN <i>et al</i> , 2012; DODSON; SMITH, 2003.
<b>Participação comunitária</b>	É a ação conjunta de atores sociais de uma determinada localidade.	ANSELL; GASH, 2007; DODSON; SMITH, 2003; HALL, 2011; BRAMWELL; LANE, 2011.
<b>Parceria</b>	É um arranjo em que duas ou mais partes estabelecem um acordo de cooperação para atingir interesses comuns.	ANSELL; GASH, 2007; BRAMWELL; LANE, 2011; HALL, 2011; BRAMWELL; LANE, 2011.
<b>Consenso</b>	É a uniformidade de opinião, um acordo entre os membros de um grupo sobre determinada decisão a ser tomada.	ANSELL; GASH, 2007; JONES; BORGATTI, 1997; DODSON; SMITH, 2003.

<b>Dimensão</b>	<b><i>Temas políticos</i></b>	
<b>Troca de ideias</b>	É a democratização das informações, estratégias e ideias, fortalecendo a confiança entre o grupo.	JONES, HESTERLY E BORGATTI, 1997; DODSON; SMITH, 2003; PADILHA; VERSCHOORE, 2013.
<b>Liderança</b>	É a habilidade de motivar e influenciar participantes de um determinado grupo, de forma ética e positiva.	ANSELL; GASH, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; MORSE; STEPHENS, 2012; DODSON; SMITH, 2003.
<b>Legitimidade</b>	Define se aqueles que governam são representantes oficiais daqueles que são governados.	ANSELL; GASH, 2007; FONTES FILHO; OLIVEIRA; BARBOSA; OLIVEIRA; SOUTO-MAIOR, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010; BIERMANN et al, 2012.
<b>Dimensão</b>	<b><i>Ponto de vista político</i></b>	
<b>Desenho Institucional</b>	É referente à existência de estrutura, processos e pessoal estabelecidos na instância de governança.	ANSELL; GASH, 2007; PADILHA; VERSCHOORE, 2013.
<b>Metas</b>	É o esclarecimento do objetivo que se deseja atingir em um determinado tempo.	ANSELL; GASH, 2007; PADILHA; VERSCHOORE, 2013.
<b>Objetivo comum</b>	É o que se quer alcança ou realizar, o que move as pessoas a agirem ou a tomar alguma decisão vinculada ao benefício coletivo.	ANSELL; GASH, 2007; PADILHA; VERSCHOORE, 2013; JONES, E BORGATTI, 1997; DODSON; SMITH, 2003.
<b>Dimensão</b>	<b><i>Modelo subjacente de democracia</i></b>	
<b>Comportamento ético</b>	É uma consciência moral, atribuída à boa conduta e procedimentos individuais de forma ordenada em qualquer situação.	HALL (2011); ANSELL; GASH, 2007; PADILHA; VERSCHOORE, 2013;
<b>Credibilidade</b>	É a característica de quem consegue ou conquista a confiança de alguém ou de um grupo.	ANSELL; GASH, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010.
<b>Ação coletiva</b>	É o processo de articulação das identidades coletivas, tendo como objetivo redefinir o campo político a partir do planejamento das ações coletivamente.	DUARTE ET AL. (2010); DODSON; SMITH, 2003.
<b>Dimensão</b>	<b><i>Foco primário</i></b>	
<b>Comunicação</b>	É um conjunto de plataformas que permite a troca de informações entre os membros de um determinado grupo.	FONTES FILHO; OLIVEIRA; LEITÃO, 2009; PADILHA; VERSCHOORE, 2013; MORSE; STEPHENS, 2012.
<b>Interdependência</b>	É compreendida como uma dependência mútua que existe entre as partes e o todo.	JONES, HESTERLY E BORGATTI, 1997; ANSELL; GASH, 2007; HALL, 2011; FONTES FILHO, 2009.
<b>Marketing turístico</b>	É baseado nas singularidades do produto, tendo como objetivo	BENI, (1997); RUSCHMANN, (2000).

	identificar e satisfazer as necessidades de determinados grupos de consumidores.	
<b>Dimensão</b>	<b><i>Visão de atores (não centrais)</i></b>	
<b>Mobilização</b>	É a capacidade de envolver os atores sociais participantes de um determinado grupo, facilitando assim, o diálogo entre estes.	JONES, E BORGATTI, 1997; DODSON; SMITH, 2003; TELLES <i>et al</i> , 2009; BRAMWELL; LANE, 2011. .
<b>Envolvimento/ Construção de confiança</b>	É considerada a base da ação coletiva, é a integração entre os atores sociais nas decisões e nas ações de um grupo.	ANSELL; GASH, 2007; HALL, 2011a; PADILHA; VERSCHOORE, 2013; MORSE; STEPHENS, 2012.
<b>Visão compartilhada</b>	É a missão comum de um grupo e tem como finalidade alcançar coletivamente seus objetivos.	JONES, HESTERLY E BORGATTI, 1997; ANSELL; GASH, 2007; DODSON; SMITH, 2003; HALL, 2011; FUINI, 2011..
<b>Dimensão</b>	<b><i>Distinção entre formulação de política e implementação</i></b>	
<b>Política pública</b>	É o conjunto de sucessivas iniciativas, decisões e ações do regime político frente a situações socialmente problemáticas e que buscam a resolução das mesmas.	HALL (2011); BIERMANN et al. (2010); MATIAS-PEREIRA, 2010; PIRAUX, 2014.
<b>Deliberação</b>	É o debate oral de um assunto entre muitas pessoas, tendo como propósito a resolução de problemas após reflexão e debates entre o grupo.	HALL (2011); BIERMANN <i>et al</i> (2010), ANSELL; GASH, 2007; HALL, 2011a; PADILHA; VERSCHOORE, 2013.
<b>Dimensão</b>	<b><i>Critérios de sucesso</i></b>	
<b>Transparência</b>	É a ampliação da divulgação das ações governamentais a sociedade.	BIERMANN <i>et al</i> (2010); BARBOSA ET AL, 2009; MATIAS-PEREIRA, 2010;
<b>Autonomia comunitária</b>	É a condição plena dos indivíduos agirem e expressarem-se livremente nas interações.	HALL, 2011; DODSON; SMITH, 2003;
<b>Preservação cultural</b>	É o resgate e fortalecimento da cultura local, o respeito às singularidades culturais empenhados por afirmar a valorização da diversidade cultural e salvaguardar as especificidades singulares de diversos povos.	SEABRA, 2000; RUSCHMANN, 1997; NÓBREGA; FIGUEIREDO, 2013; DODSON; SMITH, 2003; BURSZTYN; BARTHOLO; DELAMARO, 2009; IRVING, 2009; HANAI, 2011.
<b>Dimensão</b>	<b><i>Lacunas /Déficits de implementação</i></b>	
<b>Planejamento integrado</b>	É a formulação sistemática de um conjunto de decisões, que expressa os propósitos e condiciona os meios de alcançá-los.	BENI, (1997); SEABRA, 2000; RUSCHMANN, 1997; CRUZ, 2009.
<b>Recurso</b>	É considerado tanto o capital humano, quanto o financeiro, pois os mesmos é quem asseguram à viabilidade da estrutura do grupo.	PADILHA; VERSCHOORE, 2013; DODSON; SMITH, 2003.



<b>Preservação ambiental</b>	É uma prática de proteger o ambiente natural em níveis individuais, organizacionais ou governamentais, para o benefício tanto do meio ambiente e como dos seres humanos. É a otimização do uso dos recursos ambientais.	HANAI, 2011; RUSCHMANN, 1997; SEABRA, 2000; DODSON; SMITH, 2003;
<b><i>Razão para lacunas/ Défis de implementação</i></b>		
<b>Desempenho</b>	É o conjunto das capacidades de um indivíduo ou de um grupo.	ANSELL, E GASH, 2007; PIRAUX, 2014.
<b>Evolução dos conhecimentos das novas tecnologias</b>	As novas tecnologias abrem novas perspectivas ao mundo dos negócios, permitindo um fluxo global de informação, revolucionando as empresas, decisões e comportamentos.	JONES, HESTERLY E BORGATTI, 1997; SOUZA, 2010; HALL, 2011; FUINI, 2011; DODSON; SMITH, 2003; TELLES <i>et al</i> , 2009, SILVA, CASTRO E ANTINIALLI, 2012.
<b>Incerteza na demanda</b>	É a incapacidade para prevê acontecimentos futuros.	JONES, E BORGATTI, 1997; SOUZA, 2010.
<b><i>Solução para lacunas/déficits de implementação</i></b>		
<b>Flexibilidade</b>	É a capacidade para perceber, aceitar e assumir opiniões, ideias ou posicionamento de outros como mais adequados ou aplicáveis no momento oportuno.	JONES, HESTERLY E BORGATTI, 1997; DODSON; SMITH, 2003.
<b>Cooperação</b>	É uma relação baseada na colaboração entre indivíduos ou organizações, no sentido de alcançar objetivos comuns.	ANSELL; GASH, 2007; JONES, HESTERLY E BORGATTI, 1997; SOUZA, 2012.
<b>Eficiência</b>	É a capacidade de gestão, são métodos, procedimentos e ações aplicadas aos recursos (naturais, materiais e intelectuais) com competência para construir e planejar o futuro.	MATIAS-PEREIRA, 2010; BRAMWELL; LANE, 2011; BIERMANN et al, 2012.
<b><i>Instrumentos primários de políticas</i></b>		
<b>Normas</b>	São os aspectos formais e legais que permeiam as relações entre os participantes. As normas estabelecem os direitos e deveres entre os integrantes do grupo e evitam ações oportunistas.	PADILHA; VERSCHOORE, 2013; JONES, E BORGATTI, 1997; BARBOSA ET AL, 2009.
<b>Incentivos fiscais</b>	É o conjunto de políticas econômicas que visam facilitar o aporte de capitais em uma determinada área através da cobrança de menos impostos ou de sua não cobrança.	BARBOSA ET AL, 2009; DODSON; SMITH, 2003; SEABRA, 2000.

CANTALICE, 2015.

A fundamentação teórica deste trabalho tratou da apresentação dos diversos aspectos relacionados às diferentes perspectivas do conceito de desenvolvimento sustentável, de turismo sustentável e do conceito de governança. A diversidade de abordagens relacionados aos diferentes conceitos estudados, gera uma variedade de interpretações, as quais dependem do propósito e do contexto que se pretende investigar. A diversidade de abordagens possibilitaram a compreensão dos constructos que são tema deste estudo e a partir desse aporte teórico foi definida a base metodológica para o desenvolvimento do trabalho, bem como, possibilitou a identificação do conjunto de indicadores selecionados para compor o modelo. Nesse referencial procurou-se explorar a relação existente entre os tipos de governança e sua possível contribuição para o alcance da sustentabilidade da atividade turística de uma determinada localidade.

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

Neste capítulo, é apresentada a orientação metodológica deste estudo, de modo tal que as subseções que seguem abordarão aspectos relacionados à metodologia, a caracterização da pesquisa, ao local da pesquisa, aos sujeitos da pesquisa e aos procedimentos de análises.

### **3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

Este trabalho se propôs a estudar um fenômeno social, designadamente o turismo, sob a perspectiva de dois constructos: governança e sustentabilidade. Em virtude da forma como o problema é abordado, esta pesquisa é considerada tanto quantitativa quanto qualitativa. A classificação “quantitativa” se traduz nos números de opiniões e informações para classificar e analisar a relação existente entre a tipologia de governança e a sustentabilidade do turismo com recursos e técnicas estatísticas. A natureza qualitativa é explicada pela busca por interpretar as relações e os significados do fenômeno investigado como referidos pelas pessoas. A interpretação do fenômeno e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa dessa natureza. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva por ter como objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Também é considerada de caráter exploratório, porque tem como objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, sendo realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado.

A revisão bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo foram os procedimentos técnicos utilizados para a realização desta pesquisa. A revisão bibliográfica foi estruturada sobre o entendimento dos conceitos de desenvolvimento sustentável, turismo sustentável, indicadores de sustentabilidade e de governança, obtendo-se, desta forma, uma melhor compreensão sobre a temática da pesquisa, suas relações e interdependência, permitindo ao pesquisador um conhecimento mais amplo sobre o tema estudado, a partir de aportes teóricos de diversos autores, contribuindo, assim, para a consistência dos dados. Enquanto a análise documental teve por objetivo se valer de materiais que ainda não tinham recebido tratamento analítico ou que ainda poderão ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, a exemplo de fontes documentais existentes em Órgãos Públicos (MTur, PBTUR-PB, SETDE-PB, SEBRAE-

PB, SETUR-Conde), em iniciativas privadas do Estado e do destino turístico pesquisado, além de Estatutos e Atas de reuniões de Organizações da sociedade civil que, de alguma forma, estão ligadas ao turismo local. A pesquisa de campo teve como propósito compreender os diferentes aspectos da realidade onde ocorreu a pesquisa, por meio de entrevistas formais e informais, de aplicação de questionários e de observação não participante da pesquisadora sobre os elementos necessários para a explicação do fenômeno em estudo.

Esta pesquisa foi desenvolvida para analisar a relação entre a *governança* e a *sustentabilidade do turismo*, tendo sido conduzida sob a forma de estudo de caso. O estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real utilizando múltiplas fontes de evidência (Yin (1989).

Na abordagem qualitativa foi utilizada como base a técnica de análise de conteúdo que, segundo Bardin (2009), refere-se a um conjunto de técnicas para análise das comunicações com o intuito de obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição, o conteúdo das mensagens que permita a inferência de conhecimentos relativos às condições das variáveis inferidas dessas mensagens. Dessa forma, no momento da aplicação dos questionários foram solicitadas aos sujeitos da pesquisa que explicassem suas respostas, as quais foram gravadas em áudio, sempre com a devida permissão do entrevistado, além de ter sido utilizado um caderno de campo para anotações sobre as respostas e questões relevantes observadas pela pesquisadora.

A técnica de análise de conteúdo tem por finalidade a interpretação da comunicação, podendo ser aplicada tanto nas investigações quantitativas como nas investigações qualitativa, sendo que, na quantitativa, a informação necessária é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto que na qualitativa, é a presença ou ausência das características do conteúdo num determinado fragmento de mensagem. De acordo com Bardin (2009), o fundamental não é aquilo que a mensagem diz a primeira vista, mas, sim, como ela vincula dados aos seus contextos e circunstâncias.

Para investigar a governança do turismo, foi utilizado como base metodológica o modelo desenvolvido por Hall (2011), o qual identifica e define quatro tipologias de governança, quais sejam: **Hierarquia, Mercado, Rede e Comunidade**. Tipologias é um sistema organizado de tipos e são consideradas meios importantes para a análise da formação e medição dos conceitos que são largamente utilizados pelas ciências sociais, inclusive nos estudos de turismo e ciência política.

O modelo desenvolvido por Hall (2011) propõe 12 dimensões, que o autor trata como elementos centrais, elaborados por meio do desenvolvimento de estruturas conceituais de tipologias de governança, conforme foi apresentado no quadro 3 do capítulo II. Desse modo, houve a necessidade de selecionar e propor os indicadores para compor as 12 dimensões do modelo de classificação das tipologias de governança. Os indicadores propostos encontram-se respaldados por aportes teóricos nacionais e internacionais que versam sobre governança de uma maneira abrangente, governança no Turismo, bem como, estudos sobre a sustentabilidade na atividade turística, conforme exposto no Quadro 2 do capítulo II e detalhado neste capítulo na seção dos procedimentos da análise.

Para analisar a sustentabilidade da atividade turística da localidade, este estudo se valeu dos resultados da aplicação do Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Desenvolvimento do Turismo, a ferramenta proposta por Hanai (2009), foi adaptada e aplicada por Lacerda (2011), que utilizou as dimensões, além de vários dos indicadores propostos no modelo, bem como foram incluídos outros indicadores propostos pelo Ministério do Turismo para destinos praiheiros e criado seus critérios de análises, os quais foram consideradas as características do referido destino turístico. As dimensões avaliadas foram: Ambiental, Social, Econômica, Cultural, Político-Institucional e Turística.

Desse modo, por meio da triangulação dos dados, os quais foram coletados de múltiplas fontes, como por exemplo as fontes documentais: Relatórios da PBTUR, Atas de reuniões (Instituições públicas e privadas), Relatório Diagnóstico do destino turístico, Trabalhos acadêmicos, Reportagens de jornais estaduais e municipais, entre outros documentos; os resultados referente aos questionários aplicados considerando as questões fechadas e as falas (questões abertas) a respeito das respostas dos sujeitos pesquisados; e por fim as percepções da pesquisadora, foi possível identificar a tipologia adotada no destino turístico do Conde e realizar as análises da relação entre a tipologia de governança e a sustentabilidade do destino turístico investigado.

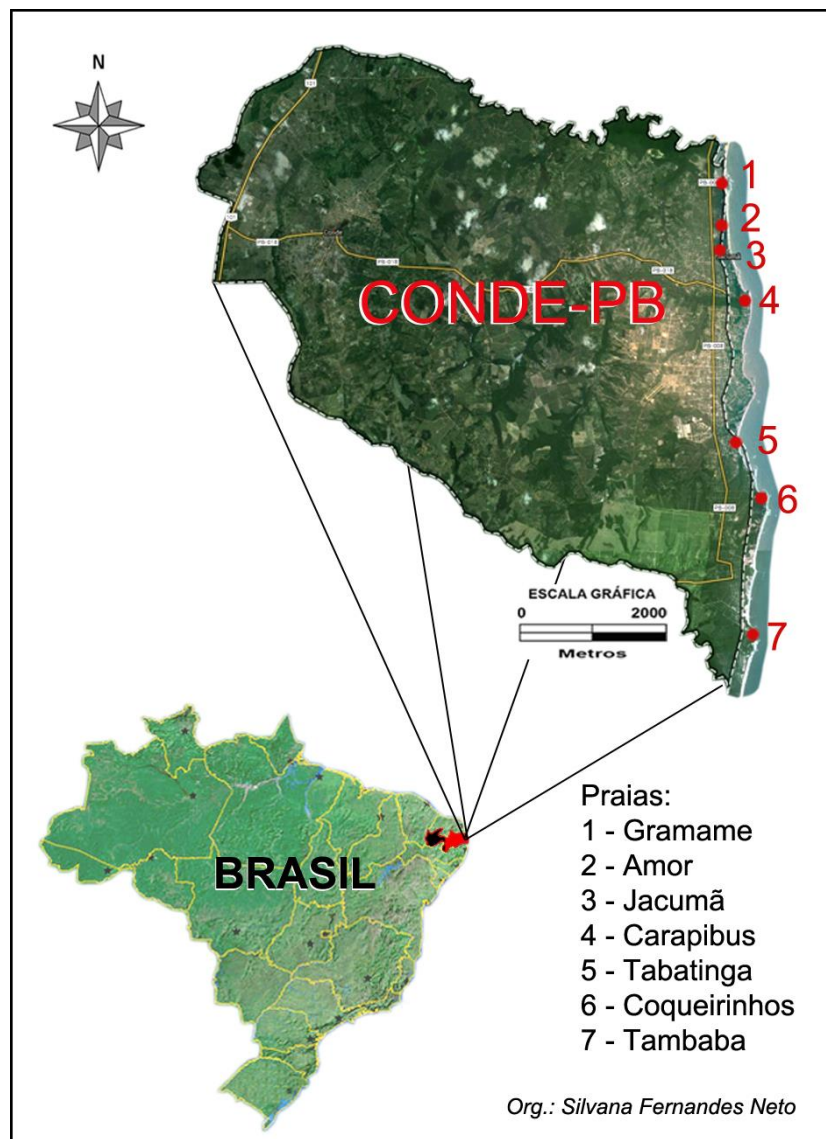
### 3.2. LOCAL DA PESQUISA

A aplicação do modelo de classificação da governança foi desenvolvida no município do Conde, localizado no litoral sul do Estado da Paraíba, atualmente sua população é de 21.400 dividida em urbana com 14.495 habitantes e população rural com

6.923 habitantes, e abrange uma área de 173,88 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). O acesso é feito através da rodovia federal BR-101 e da rodovia estadual, ou pela rodovia estadual PB-008 que conecta João Pessoa ao Conde pelo litoral.

O destino turístico do Conde é conhecido nacional e internacionalmente, e está inserido entre os 65 Destinos Indutores de Turismo, denominado pelo MTur, que foram contemplados no Plano Nacional de Turismo com investimentos de recursos financeiros para ações e projetos voltados ao desenvolvimento turístico. Fazem parte da costa litorânea do Conde, as seguintes praias: Barra de Gramame, Praia do Amor, Jacumã, Carapibus, Coqueirinho, Tabatinga e Tambaba, dentre o potencial econômico do município o turismo é a força mais expressiva em razão da faixa litorânea, dos atrativos naturais como *canyon*, rios, falésia, belas paisagens, entre outros. Além do turismo, a população local tem suas atividades de trabalho na indústria, no extrativismo marinho, no estuarino e na agricultura.

**Figura 1 - Mapa de localização do Conde, PB.**



### 3.3. SUJEITOS DA PESQUISA

Os sujeitos da pesquisa foram os atores sociais que são envolvidos diretamente ou indiretamente com a atividade turística, os chamados *Stakeholders* do Turismo, totalizando 20 sujeitos pesquisados, divididos entre dois grupos, o primeiro grupo: Governança local, constituído pelos atores sociais que compõem o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), representado pelo poder público e organizações da sociedade civil, entre esses, o Secretário de Turismo Municipal, Coordenador de Turismo, Coordenador de Cultura, Presidentes de Associações Comerciais e Comunitárias; E o segundo grupo: são os Demais *Stakeholders*, formado pelos Presidentes de Associações, de Cooperativas, Líderes comunitários, Representante da Secretaria Executiva de

Turismo da Paraíba e Presidente da PBTUR. Conforme estão apresentados no Quadro 5 a seguir:

**Quadro 5 - Sujeitos da pesquisa –Instituições governamentais e da sociedade civil**

<b>Governança local (Conselho Municipal de Turismo)</b>	<b>Demais <i>stakeholders</i></b>
Secretaria municipal de Turismo, Meio Ambiente e Esporte – Conde (PB)	Associação dos donos de barracas da Costa do Conde
Secretaria de Finanças – Conde (PB)	Associação dos apoiadores das barracas da Costa do Conde
Secretaria de Agricultura e Pesca – Conde (PB)	Cooperativa dos profissionais de Turismo e lazer da Paraíba
Coordenadoria Municipal de Turismo	Colônia dos pescadores de Jacumã z9
Núcleo de Cultura – Conde (PB)	Quilombola/ coco de roda
Associação dos Moradores e Amigos de Tabatinga - AMATA	Empresa privada (Associado - ATCC)
Associação Comercial Industrial e de Serviços do Conde - ACIC	Secretaria Executiva Turismo – SEDET (PB)
Associação de Turismo da Costa do Conde – ATCC	Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR
Associação Comunitária dos Trabalhadores Rurais de Gurugi – (ASCOTRUGI)	Serviço Brasileiro de Apoio à Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE
Associação de Cultura Popular e Capoeira Angola Berimbau Viola	
Sociedade Naturista de Tambaba – SONATA	

CANTALICE, 2015.

A partir dos dados obtidos, tem-se um mapeamento dos atores sociais que, direta ou indiretamente têm ligação com a atividade turística do Conde. Os sujeitos da pesquisa foram divididos em dois grupos, previamente selecionados, quais sejam: a população que faz parte da governança investigada (Conselho Municipal de Turismo) e um grupo consistindo de outros atores sociais que atuam no destino turístico, chamados neste estudo de “demais *stakeholders*”.

### 3.4. PROCEDIMENTOS DE ANÁLISES

Como uma forma de facilitar o entendimento dos procedimentos e das análises metodológicas utilizados na pesquisa, foram desenvolvidas algumas etapas realizadas apresentadas na esquematização do Quadro 06, e a seguir estão descritas o detalhamento dessas etapas para o alcance dos objetivos propostos e para sua posterior operacionalização.



**Quadro 6 – Etapas do percurso metodológico da pesquisa.**

ETAPA	ATIVIDADE	DESCRIÇÃO	RESULTADOS
I	Pesquisa bibliográfica	Compreensão e contextualização dos conceitos de Sustentabilidade, Turismo e Governança.	Referencial teórico
		Seleção do modelo de avaliação de governança a partir do aporte teórico nacional e internacional sobre a temática.	Listagem dos estudos sobre governança, governança no turismo e turismo sustentável (Quadro 02).
		Seleção dos indicadores para compor as dimensões do modelo selecionado.	Listagem, de cada um dos indicadores selecionados e suas definições (Quadro 03)
		Descrição e justificativa da seleção de cada indicador. Definição dos critérios de análises. Categorização dos indicadores entre as tipologias de governança.	Definição e categorização de cada indicador avaliado entre as tipologias de governança (Quadro 07)
	Pesquisa documental	Utilização das fontes documentais sobre o destino turístico existentes em Órgãos Públicos (MTur, PBTUR-PB, SETDE-PB, SEBRAE-PB, SETUR-Conde), em iniciativas privadas do Estado e do destino turístico pesquisado, além de Estatutos e Atas de reuniões de Organizações da sociedade civil.	Observação da dinâmica local no desenvolvimento do turismo. Caracterização da área de estudo (4.1 do Capítulo IV).
II	Elaboração e Pré-teste do instrumento de pesquisa	Construção do questionário com inserção da listagem dos indicadores selecionados. Pré-teste do questionário elaborado. Revisão final do questionário.	Questionário (Anexo I).
	Seleção do estudo sobre Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo	Compreensão do SISDTur, entendendo sua construção e suas aplicações em destinos turísticos.	Índice de Sustentabilidade do destino turístico (4.4 do Capítulo V).
III	Pesquisa de Campo	Visita de reconhecimento ao destino turístico. Identificação dos atores sociais envolvidos com o turismo local ( <i>stakeholders</i> ).	Conhecimento da dinâmica local. Seleção dos sujeitos de pesquisa (Quadro 05).
		Aplicação do questionário com os atores sociais (sujeitos da pesquisa); Na ocasião foram feitas questões abertas referentes as respostas dos sujeitos da pesquisa.	Levantamento dos dados primários.

		Gravação de áudio (Aplicação do questionário) Anotações no caderno de campo.	Dados qualitativos e inferências da pesquisadora.
IV	Análise dos dados	Tabulação dos dados primários utilizando métodos da estatística descritiva – frequência utilizando o programa SPSS 20. Categorização das dimensões entre as tipologias.	Análise dos resultados (4.2 e 4.3 do Capítulo IV).
		Triangulação dos dados a partir da utilização de várias fontes de dados.	Análise dos resultados (4.2 e 4.3 do Capítulo IV).
		Classificação da tipologia de governança.	Análise da relação entre a tipologia de governança e da sustentabilidade do destino turístico (4.5 do Capítulo IV).
V	Conclusões e recomendação	Apresenta a classificação da governança local e as implicações sobre a sustentabilidade do Turismo	Capítulo V.

CANTALICE, 2015.

A partir da esquematização do percurso metodológico segue o detalhamento das etapas realizadas.

### **1ª Etapa:**

A partir de uma ampla pesquisa bibliográfica obteve-se a compreensão sobre o desenvolvimento sustentável e os aspectos relativos ao seu conceito; os conceitos de governança e seus diferentes contextos; e sobre as conceituações sobre turismo e turismo sustentável, o que possibilitou a elaboração do Capítulo I – Referencial teórico. Desse modo, a partir da contextualização do conceito de governança e governança na atividade turística e da discussão dos aspectos relacionados aos modelos de avaliação de governança, foi possível fazer a escolha do modelo mais adequado para atender os objetivos da tese: *A typology of governance and its implications for tourism policy analysis*, proposto por Hall (2011).

Para utilização desse modelo como base metodológica deste estudo, foi necessária a inclusão de indicadores que possibilite identificar os instrumentos de política utilizados pela governança que possam caracterizar e classificar a governança investigada entre as tipologias propostas pelo referido autor. Nesse sentido, buscou-se nos modelos de avaliação de governança selecionar todas as variáveis comuns entre os estudos descritos no Quadro 02. Num primeiro momento foram selecionados 48 indicadores que se apresentaram comuns entre os estudos e importantes para a avaliação da governança.

Entre estes, foram escolhidos 36 (trinta e seis) indicadores para compor as dimensões classificatórias das tipologias de governança considerados mais representativos (Quadro 04). Desse modo, os indicadores estão descritos e justificados quanto a sua importância para compor o modelo, e, a partir do embasamento teórico sobre as conceituações de cada uma das tipologias foram categorizados entre as 04 (quatro) tipologias, cada uma das conceituações de estruturas de governança está relacionada com o uso de conjuntos específicos de instrumentos de política, os quais foram associados a cada uma das tipologias de governança, apresentados a seguir.

Os indicadores selecionados se justificam por terem sido identificados em vários estudos de avaliação de governança e por serem fundamentais para melhor esclarecer o conceito central da governança e as formas pelas quais o Estado age na arena política do turismo. Os indicadores foram descritos a partir do aporte teórico referente aos estudos sobre governança e governança no turismo no quadro 04.

Após o detalhamento de cada indicador, justificando sua importância na composição do modelo, apresentando as características das tipologias de governança referente a cada indicador, está apresentado no quadro 7 a definição dos parâmetros de análise dos indicadores para a classificação da governança local entre as tipologias.

**Poder** – O indicador *poder* é conceituado como o direito de deliberar, agir e mandar, e dependendo do contexto, de exercer sua autoridade ou a posse do domínio, da influência ou da força. É a possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outras pessoas. Este conceito está relacionado com a capacidade de certos grupos ou indivíduos imporem suas vontades a outros para atingir determinados objetivos.

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, a literatura tem reconhecido que os desequilíbrios de *poder* afeta os incentivos dos grupos para participar de processos colaborativos e argumenta que as diferenças de poder entre os “jogadores” influenciam a sua vontade de “vir para a mesa”. De fato, a centralização do *poder* reforça os grandes grupos econômicos ao mesmo tempo em que esvazia os espaços de representação política. Portanto, para uma governança bem sucedida é necessário que haja uma distribuição de poder simétrica entre o grupo, e que as decisões sejam tomadas por meio das deliberações e do atingimento de um certo grau de consenso entre estes.

De acordo com as características associadas a cada tipologia de governança foi identificada que na tipologia de hierarquias, o comando e controle de tomada de decisão

é descendente, havendo portanto, uma centralização de poder por parte de um grupo em detrimento de outros, considerado como modos hierárquicos. A tipologia de mercados, descreve-se como característica fundamental, o controle dos mercados, desse modo, o poder apresenta-se assimétrico entre os agentes da governança de mercado. Na tipologia de Redes, considerada modos não hierárquicos de governança, foi associada como característica fundamental a coordenação de interesses públicos e privados, havendo uma distribuição de poder entre esses agentes de forma simétrica. Já os modos, também não-hierárquicos, associados a tipologia de comunidades, caracteriza-se pela distribuição de poder entre a população local, uma governança sem governo, ou com o mínimo envolvimento do governo.

**Responsabilidade** – Este indicador é um dos princípios básicos que norteiam os rumos das organizações públicas e privadas. É a responsabilização das decisões, dos atos e das ações praticadas pelos gestores no exercício de seus mandatos.

É importante definir as responsabilidades entre os membros da governança, pois o compromisso é um fator fundamental para facilitar a colaboração entre o grupo. Assim, deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo as responsabilidades e como elas serão asseguradas. A ausência ou a deficiência dos instrumentos de participação social são consequências da falta de *empoderamento* dos atores locais, este fator tem uma relação direta com as inconsistências e as falhas dos mecanismos democráticos que vêm sendo utilizados para garantir a representação da sociedade civil, bem como viabilizar a responsabilização dos seus representantes.

As melhores práticas de governança requerem a partilha das responsabilidades entre todos os participantes, exigindo uma boa orientação das pessoas, uma abordagem sistêmica e uma grande ênfase aos valores da entidade e conduta ética. E implica que as partes interessadas não estatais terão responsabilidade real para os resultados das políticas. Este critério está implícito em grande parte da literatura sobre governança colaborativa.

De acordo com as características das tipologias descritas no modelo, está associada à tipologia de hierarquia, a centralização das responsabilidades, ou certa hierarquização da distribuição responsabilidades. Na governança de mercado, há uma distribuição assimétrica das responsabilidades, observando que o representante do poder econômico mais forte entre o grupo, geralmente define quais as responsabilidades de cada

um que compõem o grupo. Já a tipologia de redes, está associada a uma governança, as quais responsabilidades são divididas entre os participantes de maneira que sejam responsabilizados todos os agentes envolvidos na instância de governança. As características da tipologia de governança de comunidades está associada a uma responsabilização voluntária dos atores sociais, observando que há uma grande participação destes, num processo de cooperação na divisão das responsabilidades.

**Participação comunitária** - É a ação conjunta de atores sociais de uma determinada localidade que identifica as necessidades da comunidade e mobilizam recursos e estratégias de ação para obter melhorias para a população. A sociedade organizada tem mais força para adquirir direitos de participação e voz nos processos de tomada de decisão.

De fato, a participação de uma gama diversificada de atores sociais do turismo na governança, possibilita melhorar os processos democráticos associados com o desenvolvimento sustentável. Desta forma, a participação da comunidade local se estabelece como um a priori sem o qual não há a governança, conceito que implica em uma gestão descentralizada, com a participação de atores sociais locais, que buscam alcançar as necessidades da população que representam nos espaços de decisão.

A governança tem como objetivo apoiar a participação comunitária, incentivar a autonomia dos destinos turísticos, de forma a promover a capacidade dessas localidades de se autogerirem a partir da atividade turística. De acordo com a literatura pertinente, a governança se torna tão mais bem-sucedida quanto mais houver a efetiva participação da comunidade local, ou seja, quanto mais diretamente os atores sociais sejam capazes de tomar decisões, não sendo apenas consultados pelos órgãos públicos.

A governança de hierarquias está associada as relações hierárquicas entre diferentes níveis de controle, neste caso, não há espaço para participação comunitária, e quando ocorre, a participação é mínima, apenas para homologar decisões já tomadas. A governança de mercado se caracteriza por “arena política” de agentes econômicos onde eles cooperam para resolver problemas comuns, não havendo desse modo, a participação comunitária. A tipologia de governança de redes, variam muito no sentido do seu grau de coesão, envolve troca e negociação, estando associada a participação de multiatores para regulamentar e coordenar áreas de políticas de acordo com as necessidades dos atores da rede. Nesse sentido, a participação de organizações comunitárias são obrigatórias nestes

espaços de discussões, mesmo que, muitas vezes essa participação comunitária ocorra apenas como forma homologatória, quando as decisões já estão tomadas pelos outros atores da rede com maior poder de negociação (legítimo ou não). De fato, têm-se questionado até que ponto as redes podem agir para servir o interesse próprio, em vez de um interesse coletivo maior. Quanto as características associadas a governança de comunidades, a literatura assinala que é aquela em que há complexidade e multiplicidade de atores sociais com autonomia e controle social, o poder é delegado a um representante eleito da governança a partir de um processo legítimo e a resolução de problemas é descentralizada.

**Parceria** - É um arranjo em que duas ou mais partes estabelecem um acordo de cooperação para atingir interesses comuns. Há um maior grau de cooperação e interação entre o Estado e atores não estatais (setor privado e organizações da sociedade civil).

As parcerias público-privadas consistem em um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado brasileiro, são consideradas arranjos de governança contemporânea em que o governo pode investir em infraestrutura básica e técnica, conceder isenção ou redução fiscal a empresas que venham a se estabelecer nos destinos turísticos, tendo como objetivo melhor atender as necessidades da população.

Os arranjos de governança contemporânea é baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor, numa parceria entre estes agentes com objetivos coletivos. Desse modo, a consolidação e institucionalização do processo de governança estão vinculadas à parceria efetiva de agentes sociais envolvidos. A governança indica a criação de uma estrutura construída a partir da interação de uma multiplicidade de agentes na condução de esforços para alcançar objetivos sociais. A existência de parcerias firmada entre os agentes da governança aumenta a capacidade de respostas para enfrentamento de problemas presentes e futuros.

A literatura têm apresentado nos modelos de governança de hierarquias como características associadas a tipologia, a existência de distinção entre espaço político público e privado, a qual as decisões são tomadas de modo descendente (comando e controle do Estado), e, portanto, não há parceria na governança de hierarquias, no sentido em que está descrito o indicador. Na governança de tipologias de mercados associa-se que existe sim uma forte parceria entre os agentes de mercados, e desse modo, quando é de interesse desses agentes econômicos é que ocorrem parcerias entre o poder público e

quase nunca com as organizações comunitárias. Quanto na tipologia de redes, estão associadas as relações sociais que buscam atender de maneira compartilhada a realidade social, expressando, com isso, as relações interorganizacionais entre atores públicos e privados numa nova arquitetura descentralizada e de parceria. Na tipologia de governança de Comunidades, a parceria entre os atores comunitários é fundamental na arquitetura desse tipo de governança, desse modo, a governança comunitária está vinculada ao compromisso de inclusão social da população residente como protagonistas do próprio destino e não como objetos do processo de desenvolvimento do turismo local.

**Consenso** – Significa concordância, uniformidade de opinião, acordo sobre determinada decisão a ser tomada. É considerado um acordo geral entre os membros de um grupo, reunidos em um fórum deliberativo, entendendo que a construção do consenso seja um processo harmônico na busca de resoluções de problemas entre as partes envolvidas.

A premissa de se reunirem em um fórum deliberativo, multilateral e formal é esforçar-se em direção a um consenso. Nos novos arranjos de governança há participação de uma variedade de organizações institucionais com fins de atuarem cooperativamente e com objetivos de formar consensos mínimos capazes de dar suporte ao desenvolvimento de efetivas soluções que se colocam como realizáveis tanto para administração pública quanto para a sociedade. Em uma assembleia, quando uma decisão é tomada por consenso, é sinal que não foram apresentadas objeções relativamente à ideia proposta. A orientação por consenso é uma das principais características de uma boa governança.

O consenso envolve a negociação e a gestão de conflitos. Desse modo, as decisões devem ser tomadas a partir do entendimento e consenso entre as partes que representam a governança.

As características associadas a tipologia de hierarquia, enfatiza que o comando e controle da governança segue uma hierarquia e desse modo, quando não há entendimento consensual sobre decisões a serem tomadas, ocorrem muitas vezes a imposição de agentes que dispõem do poder de decisão dentro da governança. Entre as tipologias de mercados o indicador consenso está associada as deliberações entre os agentes de mercado (setor privado), que geralmente ocorrem barganha, negociações e troca entre estes atores sociais, observa-se que nestas negociações as assimetrias de poder tem ditado “as regras do jogo”. Já entre os arranjos de governança em redes, onde há participação de uma variedade de organizações institucionais (atores públicos e não

públicos) Na tipologia de comunidades, observa-se que os atores envolvidos na governança local baseiam-se numa imagem consensual de comunidade e no envolvimento positivo dos seus membros em preocupações coletivas.

**Troca de ideias** – É a democratização das informações, estratégias e ideias, fortalecendo a confiança entre o grupo. As trocas recorrentes criam interdependência e linhas recíprocas de comunicação, o que favorece e promove a cooperação, a proximidade e as trocas permanentes na transmissão do conhecimento tácito entre os atores envolvidos. A frequência dessas interações fortalece os laços de confiança e favorece a diminuição de comportamentos oportunistas.

A troca de ideias é mais do que simplesmente o meio de negociação, ela possibilita quebrar barreiras à comunicação e com isso a possibilidade da exploração de ganhos mútuos. Esse indicador é um recurso valioso e provoca repercussões em todos os níveis da estrutura organizacional além de fortalecer a equipe.

O acesso à informação e a capacidade de extrair e aplicar os conhecimentos são vitais para o aumento concorrencial e o desenvolvimento das atividades comerciais.

A governança da tipologia de hierarquia está associada a centralização das informações e das ideias, as relações obedecem uma hierarquia entre os diferentes níveis do controle. Na governança de mercado, os agentes econômicos trocam ideias entre eles para resolução de objetivos comuns entre o grupo, visando retornos financeiros. Já a tipologia de redes, está associada a existência de trocas de ideias entre os multiatores participantes da governança. Na governança de comunidades as trocas de ideias são fundamentais para a formação da governança comunitária.

**Liderança** – É a habilidade de motivar e influenciar participantes de um determinado grupo, de forma ética e positiva. A liderança é vista como um elemento essencial em trazer as partes para a mesa e orientar para o processo colaborativo. O papel de uma liderança é fundamental para garantir a integridade do processo de negociação e consenso para as tomadas de decisão.

A função da liderança é de motivar sua equipe para colaboração e juntos traçar e alcançar os objetivos comuns entre o grupo. O líder facilita o diálogo entre as partes, na medida em que consegue a confiança do seu grupo. A liderança deve ter habilidades para



promover a participação ampla e efetiva dos representantes do grupo, e garantir que as deliberações do grupo tenham poder nas tomadas de decisão.

Na tipologia de comunidade, a liderança surge naturalmente entre os atores sociais locais envolvidos com a atividade turística, os quais são escolhidos e reconhecidos pelos seus “liderados” como líder. Na tipologia de redes, as lideranças podem ser tanto do poder público, como da iniciativa privada, como também da comunidade local, geralmente os líderes são escolhidos pelo voto, dessa forma, há uma liderança formal entre o grupo. Na tipologia de mercados, a liderança é muitas vezes quem tem mais poder econômico entre o grupo. Já na tipologia de hierarquias, a liderança é imposta, as relações são hierárquicas entre os níveis de controle.

**Legitimidade** – Define se aqueles que governam são representantes oficiais daqueles que são governados. Pressupõe a validação do reconhecimento do papel do representante e a relevância da sua ação para a sociedade.

A legitimidade garante a distribuição do poder entre aqueles que tomam as decisões decorrentes do consenso social ocorrido nas bases que representam. A estratégia política para melhorar a legitimidade deve incluir novos mecanismos que permitam a aprendizagem e a difusão de conhecimento entre os atores sociais envolvidos na governança.

O termo governança está relacionado à participação de multiatores, mas também na legitimidade dessa participação. Considera-se um dos atributos principais da “boa” governança, por meio da qual se criam condições para a ação coletiva. A legitimidade diz respeito à forma como as estruturas de governança são criadas e os líderes escolhidos.

A tipologia de governança de hierarquias, a legitimidade é representada pelas relações hierárquicas apresentadas na sua configuração. Na governança de mercados, a legitimidade está associada às decisões tomadas entre os agentes econômicos, considerando a barganha, as trocas e as negociações. Na tipologia de redes, a legitimidade dos processos da governança, torna-se necessária, devido à participação de multiatores exigir a definição do papel de cada um dos agentes participantes, num processo legítimo de escolhas e decisões. A governança de comunidades, geralmente a legitimidade é construída naturalmente, a partir da confiança e acordos firmados entre a comunidade local.

**Desenho Institucional** – Define a forma pela qual são configuradas as instituições políticas com apresentação de regras básicas sob as quais a colaboração deve ocorrer. Refere-se a existência de estrutura, processos e pessoal e enfatiza a capacidade que as regras têm de definir as formas de articulação entre representantes e representados.

Nesse sentido, os meios pelos quais são atingidos os objetivos políticos vão depender do desenho institucional da organização, os resultados políticos são obtidos por meio das articulações de cada desenho institucional. É ressaltada a necessidade de uma estrutura viável, de pessoal, bem como, de uma estrutura física, mesmo que seja itinerante, pois, torna a organização mais visível e facilita o processo participativo, questão fundamental para o bom desempenho da instituição.

Na tipologia de governança de hierarquia, o indicador desenho institucional está associado a estabilidade e autonomia dos dirigentes, numa relação de hierarquias na distribuição dos papéis em níveis de autoridades na relação entre o Estado e outros atores políticos. Na governança de mercado a sua configuração e o estabelecimento de regras estão associadas às relações contratuais que a empresa estabelece com o ambiente onde está inserida. Na tipologia de redes, o desenho institucional da organização está associado a vários níveis de direção, com a participação de diferentes organizações públicas e privadas entre as quais são definidos os papéis de cada ator social a serem desempenhados na organização. Na tipologia de comunidades, o desenho da organização apresenta-se como uma construção de processo participativo, havendo uma complexidade e multiplicidade de atores sociais envolvidos com autonomia na definição das regras estabelecidas.

**Metas** – São tarefas específicas para alcançar os objetivos em tempo determinado. São as articulações efetivas de esforços na definição de metas claras a fim de alcançar objetivos coletivos. O estabelecimento de metas dentro de uma organização é um dos fatores mais importantes para se atingir objetivos.

A definição de metas específicas e individuais contribui para nortear e criar caminhos em direção ao que almeja, sejam de curto, médio ou longo prazo. O estabelecimento de metas possibilita um planejamento mais adequado. É importante definir os objetivos antes de traçar as metas, que devem ser planejadas considerando dados específicos do que se deseja atingir e prazos finais pré-determinados. O que torna as metas serem tão importantes para as organizações, são o fato de saber o foco que quer

atingir, definindo a direção a ser tomada. Quando as metas são atingidas, os objetivos são alcançados.

Na tipologia de hierarquia, as metas são estabelecidas de forma autoritária, nas quais as decisões são tomadas por níveis de controle e comando. Na tipologia de governança de mercados, as metas estão sempre associadas com o lucro, a barganha e a negociação. Na tipologia de redes, é destacada uma parceria na governança com a responsabilidade de traçar metas que possam resultar em objetivos coletivos. A tipologia de governança de comunidades se baseia em preocupações coletivas e se caracteriza por demandas de maior participação direta dos cidadãos na governança. A premissa é que existe um envolvimento positivo da comunidade para a construção de metas para que os objetivos do grupo sejam atingidos.

**Objetivo comum** – É o que se quer alcançar ou realizar, o que move as pessoas a agirem ou a tomar alguma decisão vinculada ao benefício coletivo. São considerados de importante relevância para a governança e fundamentais para a formação de um grupo, reduz-se os conflitos e facilitam as ações que são compartilhadas entre o grupo para um bem comum. Os objetivos surgem na medida em que se consegue reduzir atritos e conflitos, considerando as características complexas e heterogêneas da sociedade. É uma espécie de promessa, que leva à união dos atores e às contribuições para o grupo.

As ações voltadas ao desenvolvimento sustentável local precisam estar orientadas para o bem comum, com um comprometimento dos atores sociais envolvidos com o coletivo. Nesse sentido, os objetivos comuns podem ser relacionados com a alta ou baixa interação entre os atores sociais participantes de um grupo. Assim, entende-se que os objetivos comuns compartilhados entre o grupo de atores, possibilitam o desenvolvimento da “boa” governança.

A tipologia de hierarquia está associada a coordenação social concentrada em bens públicos ou comuns e com base no princípio da direção e controle de cima para baixo, criando claramente relações hierárquicas entre diferentes níveis de governo. Na tipologia de mercados os objetivos comuns estão associados ao controle dos mercados, existência de barganha e negociação. A tipologia de redes está associada a coordenação dos interesses públicos e privados, com a participação e interação de vários níveis de representação na definição de objetivos comuns. A tipologia de comunidades, a governança associa-se a uma imagem consensual da comunidade e do envolvimento

positivo dos seus membros com preocupações coletivas na proposição e entendimento de objetivos comuns.

**Comportamento Ético** – É uma consciência moral, atribuída à boa conduta e procedimentos individuais de forma ordenada em qualquer situação. A ética pressupõe princípios que precisam ser respeitados para que possa ser consolidada.

Na ética, a discussão refere-se ao estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana, associada à questão do bem e do mal, do que é certo ou errado. No Código de ética, em leis universais de bom senso, a respeitabilidade é o filtro natural que seleciona quem está incluído no contexto e quem está à margem deste. São princípios de sabedoria universal e respeito à natureza e à vida. A ética praticada entre os atores sociais é um fator crucial para o sucesso deste grupo, uma vez que não se pode assumir a ausência de oportunismo por parte dos gestores.

A tipologia de hierarquia está associada a um comportamento embasado no favorecimento de minorias nos processos de decisão. Na tipologia de mercados, a relação entre os princípios morais e éticos e a eficiência dos mercados e organizações dar-se ao conteúdo da teoria econômica. O comportamento é construído a partir do conceito da eficiência dos mercados e tendem a negligenciar outros aspectos comportamentais que não o da maximização dos lucros. A tipologia de redes associa-se a incorporação dos aspectos culturais e éticos que predominam na sociedade, os quais podem evoluir de acordo com as mudanças presentes no tecido social, não descartando a possibilidade de ações oportunistas, considerando a multiplicidade e complexidade dos atores envolvidos na rede. Na tipologia de comunidades os contratos, muitas vezes são baseados na confiança entre os indivíduos. Desse modo, a questão do comportamento ético está associada à continuidade desses contratos.

**Credibilidade** – É a característica de quem consegue ou conquista a confiança de alguém ou de um grupo. Requer um esforço de longo prazo, resultante da coesão, da transparência e da eficácia. A credibilidade possibilita maior engajamento entre os atores sociais, proporcionando a ação coletiva, que é o meio pelo qual a sociedade civil pode influenciar, captar e elaborar políticas públicas mais adequadas às demandas locais.

A credibilidade entre os atores sociais garante a integridade do processo de negociação e de construção do consenso para a tomada de decisão na busca de resoluções

de problemas entre os participantes da governança. O diálogo contribui para a credibilidade entre os participantes do grupo, possibilitando a confiança entre as partes interessadas a partir das interações e negociações entre o grupo.

A tipologia de hierarquias caracteriza-se por ser elitista, embasado no princípio da direção e controle da abordagem *top-down*, numa relação hierárquica entre os multiatores envolvidos. A tipologia de governança de mercados está associada a crença no mercado como o mecanismo de coordenação social básica e a credibilidade dos cidadãos ocorrerá via seu papel como consumidores. A tipologia de redes está associada a multiplicidade de atores sociais inter-relacionados em torno das questões de interesses políticos, buscando a coordenação e regulamentação das políticas em conformidade com os interesses do grupo num processo de confiança e de credibilidade. A tipologia de governança de comunidades é baseada na promoção de espírito cívico, a credibilidade entre estes atores sociais é fator crucial para o sucesso da governança de comunidades, visto que, muitos dos acordos e dos contratos firmados entre estes, são informais.

**Ação coletiva** – É o processo de articulação das identidades coletivas, tendo como objetivo redefinir o campo político a partir do planejamento das ações coletivas.

Metodologicamente buscamos analisar, apoiado na literatura e relatórios sobre o tema, a ação coletiva busca atingir os objetivos de um grupo, previamente estabelecidos a partir de um consenso sobre uma determinada decisão a ser tomada entre os membros que representam esta organização. A ação coletiva é indicada como principal meio de influenciar, captar e/ou elaborar políticas públicas mais adequadas às demandas locais.

A tipologia de hierarquia está associada a governança realizada por e através de estruturas estatais verticalmente integradas apresentada como o modelo “tradicional” de governança estatal, as ações são centralizadas obedecendo relações hierárquicas entre os multiníveis de atores envolvidos. A tipologia de mercados associa-se a concorrência como mecanismo central da coordenação, desse modo, a ação coletiva entre os agentes econômicos é centrada na maximização do lucro. Na tipologia de redes a inter-relação entre os multiatores possibilita a ação coletiva, considerando grupos de interesses. A tipologia de comunidades é baseada uma imagem consensual da comunidade e do envolvimento positivo dos seus membros para construção de ações coletivas.

**Comunicação** – A comunicação e a informação são recursos valiosos e provocam repercussões em todos os níveis da estrutura organizacional, além de fortalecer a equipe. A comunicação é o cerne de colaboração, começamos com o diálogo e a negociação entre os membros da governança para atingir a confiança mútua, fator importantíssimo para a governança colaborativa.

A comunicação pode ser entendida como um conjunto de plataformas que permite a troca de informação entre atores. É por meio de uma comunicação veloz e efetiva que as ações ocorrem em um grupo. A comunicação auxilia nos processos decisórios e nas deliberações, conseguindo articular e facilitar ações do projeto de desenvolvimento traçado pelos próprios participantes, as formas de informação e comunicação em rede tornaram a comunicação horizontal mais veloz e efetiva, facilitando a governança coletiva. A ampliação e o aperfeiçoamento dos meios de interlocução implicam em maior conhecimento por parte dos atores sociais nos espaços de participação.

Na tipologia de hierarquias, a comunicação apresenta-se efetiva entre os níveis de controle e comando, as relações são hierárquicas entre os multiatores da organização. Na tipologia de governança de mercados, a comunicação é fundamental para o setor, associada as vantagens, ao lucro e as negociações. Na tipologia de redes, a comunicação está intimamente associada ao desenvolvimento das redes de governança. A tipologia de governança de comunidades associa-se a comunicação como possibilidade de maior participação cidadã na governança.

**Interdependência** – É a condição dos indivíduos que estão ligados por uma relação de dependência mútua; dependência recíproca. A interdependência entre os atores de um determinado grupo ocorre por meio da deliberação e do diálogo como parte de um processo de aprendizagem mútua.

O compromisso e a interdependência são fatores que facilitam o bom desempenho da governança e exige dos participantes uma abordagem sistêmica, uma conduta ética e uma grande ênfase aos valores da organização para o bem comum. Quando os atores sociais são altamente interdependentes realmente cria um poderoso incentivo para uma governança participativa. A interdependência entre atores sociais possibilita o desenvolvimento de estruturas eficazes com a formulação de planos, projetos e objetivos coerentes. Desse modo, a interdependência depende de processos eficazes e

maduros relacionados à tomada de decisões coletiva, implementação e aprendizagem reflexiva.

A tipologia de hierarquia está associada à governança realizada por e através de estruturas estatais verticalmente integradas, a interdependência entre os atores envolvidos exerce uma abordagem descendente (*top-down*), criando claramente relações hierárquicas entre diferentes níveis de governo. Na tipologia de mercados acredita-se que os mercados fornecem o resultado mais eficiente, a interdependência ocorre entre os agentes econômicos com vistas ao alcance do lucro. Na estrutura da governança em redes a interdependência entre os atores sociais participantes da rede permite a direção das ações conduzidas conjuntamente pelos agentes envolvidos. A tipologia de governança de comunidades baseia-se na promoção de espírito cívico, a interdependência entre a comunidade é uma variável fundamental para o sucesso da organização, com foco na importância do capital social no desenvolvimento econômico e da comunidade.

**Marketing turístico** – É o conjunto de atividades que visam ao incremento dos fatores geradores de satisfação junto ao mercado. Através do marketing são realizados estudos e medidas que determinam a estratégia de lançamento e a sustentação de um produto ou serviço no mercado consumidor.

O objetivo do marketing turístico é conhecer bem os seus clientes para que a partir disso sejam desenvolvidos produtos que venham a satisfazer suas necessidades reais e potenciais, e com eles se comunicam para conhecerem e influenciarem suas necessidades, desejos e motivações. Tem como função organizar e direcionar o produto turístico ao consumidor final baseado nas singularidades do produto, tendo como objetivo identificar e satisfazer as necessidades de determinados grupos de consumidores, buscando um lucro apropriado.

Na tipologia de governança de hierarquia o planejamento do marketing é direcionado a infraestrutura, urbanismo entre outros serviços básicos associados aos governos hierárquicos. A governança de mercado está associada a utilização do marketing como forma de assegurar seu diferencial, garantir o fluxo turístico, ou seja, se destacar no mercado. Na governança em redes o marketing é considerado um programa regulador direcionado ao desenvolvimento do turismo, muito utilizado no setor privado, mas também no setor público. Na tipologia de comunidades as ações desenvolvidas influenciam positivamente no desenvolvimento local, desse modo, o marketing do destino

se inicia de “boca em boca”, pois a atratividade do destino turístico está exatamente nos modo de vida dessa comunidade, que usufruem dos seus recursos naturais e culturais de forma equilibrada buscando a sustentabilidade local.

**Mobilização** – É a capacidade de envolver os atores sociais participantes de um determinado grupo, facilitando assim, o diálogo entre estes. A mobilização entre os atores sociais geram o comprometimento, que permite a responsabilização das atividades desenvolvidas por parte dos atores sociais envolvidos. E desse modo, contribui para o planejamento de políticas e ações que proporcione o real benefício para a sociedade.

O incentivo à mobilização depende, em parte, das expectativas das partes interessadas sobre se os processos de participação irão produzir resultados significativos, pois, a assimetria de recursos, poder, decisão e conhecimento têm enfraquecido o incentivo a mobilização.

A governança do tipo de hierarquia está associada a estruturas verticalmente integradas, apresentadas como o modelo “tradicional” de administração pública, as ações são centralizadas obedecendo a relações hierárquicas entre os multiníveis da governança. A governança de mercado associa-se como mecanismo de coordenação, a concorrência, assim a mobilização entre os agentes econômicos tem como foco principal a maximização do lucro. Na tipologia de redes a mobilização entre os atores sociais associa-se a maior participação na direção das ações entre os atores sociais envolvidos. Na tipologia de comunidades, a mobilização entre os atores sociais é entendida como fator estruturante que integra a comunidade e fortalece sua identidade. As características comuns permitem a coesão entre os atores sociais sobre os quais se constroem a mobilização social.

**Envolvimento** – É considerada a base da ação coletiva, é a integração entre os atores sociais nas decisões e nas ações de um grupo. O envolvimento comunitário no processo de planejamento e na condução de ações tem um papel diferencial na busca da equidade social.

O envolvimento resulta de motivações intrínsecas e extrínsecas dos integrantes e da capacidade mobilizadora do projeto ou da iniciativa.

Na tipologia de governança de hierarquia não há um envolvimento dos atores sociais, as decisões são centralizadas e apresentam relações hierárquicas entre os atores sociais. A governança de mercado é associada a motivação extrínseca dos agentes de



mercado, quando o envolvimento gera recompensas externa a participação, geralmente visualizando os ganhos monetários. A governança em redes apresenta uma variedade de atores sociais na sua formação, com motivações distintas que geram diferentes lógicas de envolvimento entre os atores participantes do grupo. Na tipologia de comunidades o envolvimento entre os atores locais está associado às motivações intrínsecas, em que a própria atividade é a recompensa, tem uma abordagem comunitária, buscando o benefício coletivo.

**Visão compartilhada** – É a missão comum de um grupo e tem como finalidade alcançar coletivamente seus objetivos. É o senso de compromisso coletivo, que deve ser compartilhado por todos, desenvolvendo nos integrantes da organização o senso de objetivo comum.

A visão compartilhada contribui para o sucesso de projetos e ações executados pela governança. Criar uma visão compartilhada e promover objetivos comuns implica em buscar imagens do futuro que se deseja e utilizá-las para promover o engajamento dos envolvidos. A visão compartilhada serve como guia orientador das decisões a serem tomadas e das escolhas que se tem que fazer.

A tipologia de hierarquia está associada a uma abordagem descendente (*top-down*), o compartilhamento da visão comum entre os multiautores ocorrem pelas racionalidades do poder, apresentando relações hierárquicas. Na tipologia de mercados a visão compartilhada entre os agentes econômicos têm o foco principal na regulação econômica e no lucro. A tipologia de governança em redes a visão compartilhada entre o grupo está subentendida em grande parte da literatura sobre governança em redes, associa-se a construção coletiva de planos, projetos e ações entre os multiníveis de atores sociais envolvidos, a fim de definirem os objetivos do grupo. Na governança de comunidades, a visão compartilhada está intimamente implícita no conceito dessa tipologia. Propõe uma governança sem governo baseada na promoção de espírito cívico.

**Política pública** – É o conjunto de sucessivas iniciativas, decisões e ações do regime político frente a situações socialmente problemáticas e que buscam a resolução das mesmas. As políticas públicas são definidas na literatura como aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer, são aspectos extremamente significativos para as questões

do turismo, sejam elas em escala locais, regionais, nacionais ou globais, são constituídas como governança multinível, por causa do seu papel na regulação da atividade turística.

As articulações das políticas públicas do turismo propiciam a interação entre os níveis locais, regionais, nacionais e supranacionais de governança e têm implicações diretas para o desenvolvimento do turismo. Sendo importante a contribuição de atores sociais não públicos na formulação e implementação da política pública do turismo que contribuam para o benefício da coletividade. A formulação de políticas públicas é uma atividade política, influenciada por características econômicas e sociais da sociedade, bem como pelas estruturas formais de governo e outras características do sistema político. As políticas são implantadas em ambientes dinâmicos, onde há um padrão complexo de decisões, ações, interação, reação e opinião. A participação social no processo de implementação de política pública do turismo é fundamental para sua eficácia.

A governança de hierarquia está associada a um modelo tradicional de administração, as políticas públicas expressam a articulação de grupos interministeriais, separadamente, não há atividades articuladas entre os grupos. A governança de mercado associa-se a um modelo corporativista, que busca a eficiência da política pública, no retorno de investimentos. A governança em redes, a articulação entre os atores multiníveis, é de fundamental importância no planejamento da política pública, bem como, na sua implementação, devido ao aproveitamento das capacidades de cada ator ou instituição participante, de contribuir com políticas públicas mais adequadas as demandas locais. A governança de comunidades associa-se à capacidade de articulação desses atores sociais de contribuir com políticas públicas com as características econômicas e sociais da sociedade.

**Deliberação** – É o debate oral de um assunto entre muitas pessoas, tendo como propósito a resolução de problemas após reflexão e debates entre o grupo. É considerada importante por melhorar a legitimação dos processos de tomada de decisão.

Atualmente maior deliberação é incentivada entre as partes interessadas públicas e privadas, de modo a melhorar a legitimação democrática dos processos de formulação de políticas. A deliberação e o diálogo fazem parte de um processo de aprendizagem mútua, que visa criar e explorar ganhos múltiplos a partir das tomadas de decisões deliberadas pelo grupo.

A governança de hierarquia está associada ao comando e controle de gestão numa abordagem descendente (*top-down*), as deliberações entre os grupos também exercem relações hierárquicas. Na governança de mercado, associa-se a “arena política” de agentes econômicos em que a deliberação ocorre entre estes para resolver problemas comuns entre este grupo, tendo como foco principal a maximização do lucro. A governança em redes, incentiva a maior participação de deliberações entre os atores sociais participantes do grupo, a fim de formar consensos mínimos para as tomadas de decisões. Na governança de comunidades a abordagem é muito influenciada pelo comunitarismo e por demandas por maior deliberação entre a comunidade local nas tomadas de decisões, tendo uma participação direta dos cidadãos na governança.

**Transparência** – É a ampliação da divulgação das ações governamentais a sociedade. A transparência é enfatizada como um mecanismo que assegura a legitimidade e responsabilização da governança coletiva. É considerado um dos princípios básicos que norteiam os novos rumos da gestão.

A transparência é requerida para assegurar que a sociedade possa ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações desenvolvidas pela organização. O desejo de informar deve ser cultivado entre os tomadores de decisão, os gestores têm obrigação de prestar contas a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos. É o indicador por meio do qual é possível aumentar a eficiência econômica e obter acesso aos processos de formulação de políticas públicas, de tal forma que o cidadão possa influenciar a tomada de decisões relacionadas às políticas governamentais.

Na tipologia de governança de hierarquia, as decisões são centralizadas e apresenta relações hierárquicas entre os atores sociais, fornece o modelo “tradicional” de governança estatal, a transparência assegura que os corpos dirigentes de cada setor da organização sejam verdadeiramente responsáveis. A governança de mercado os agentes econômicos considera a transparência das ações das empresas fator importante para os investidores. Na governança em redes a abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos atores sociais participantes da rede a confiança no processo de tomada de decisão, a partir de comunicações completas e informação segura e transparente sobre a gestão. Na governança de comunidades devido a existência de uma maior integração entre os atores locais, a transparência é considerada essencial na

governança comunitária, pois o processo de confiança entre os atores locais é o fator fundamental para o desenvolvimento da governança de comunidades.

**Autonomia comunitária** – É a condição plena dos indivíduos agirem e expressarem-se livremente nas interações, além de reforçar e fortalecer a identidade da população local.

A autonomia comunitária diz respeito ao empoderamento da comunidade na construção de projetos, bem como, na execução e na avaliação destes. A autonomia, significa ter controle na definição de estruturas, processos e capacidades institucionais para exercer a competência através de tomada de decisão.

A tipologia de hierarquia está associada a uma abordagem descendente (*top-down*), entre os multiatores, apresentando relações hierárquicas. Na tipologia de mercados os agentes econômicos têm o foco no lucro, não havendo autonomia da comunidade local nas decisões do grupo. Na tipologia de governança em redes, o processo de autonomia comunitária estará propenso a manipulação por atores mais fortes, considerando a multiplicidade de atores envolvidos na rede. Na governança de comunidades, o controle local é considerado fundamental para o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis, pois a comunidade local é quem vai determinar como deve ocorrer esse desenvolvimento. Pode ser compreendida pela complexidade e multiplicidade de atores sociais com autonomia e controle social.

**Preservação cultural** – É o resgate e fortalecimento da cultura local, o respeito às singularidades culturais empenhados por afirmar a valorização da diversidade cultural e salvaguardar as especificidades singulares de diversos povos.

A valorização da cultura local constitui parâmetro essencial em turismo de base comunitária, não no sentido de sua importância na configuração de um “produto” de mercado, mas com o objetivo de afirmação de identidades e pertencimento. Atualmente, existe uma relação positiva entre o desenvolvimento e a valorização das identidades culturais que têm servido de motivação para esse processo de descoberta do valor da cultura local nos destinos turísticos.

A governança de hierarquia compreende-se por uma abordagem descendente (*top-down*), as ações de preservação cultural vão depender dos interesses e das relações de poder entre os atores sociais envolvidos no grupo. Na tipologia de mercados, a

preservação cultural está relacionada com a tendência de novos mercados, sendo considerada importante para os agentes econômicos que têm como foco principal nessas ações, o lucro. A tipologia de governança em redes, associa-se as facilidades na coordenação dos interesses públicos e privados, as ações de preservação cultural são desenvolvidas conforme os interesses do grupo. Na governança do tipo de comunidades, a preservação cultural está implícita no desenvolvimento da atividade turística, de modo que a valorização da cultura local é considerada um diferencial, como atratividade do turismo sustentável.

**Planejamento integrado** – É a formulação sistemática de um conjunto de decisões, que expressa os propósitos e condiciona os meios de alcançá-los. O planejamento do turismo ocorre em níveis diferentes, do macronacional /regional ao micro local e busca estratégias para uma eficiente disposição de recursos e dirigidas para alcançar objetivos específicos em longo prazo.

O planejamento é uma ação racional, que exprime anseios, objetivos e visões de mundo dos sujeitos sociais que o conduzem. O planejamento é um processo político-ideológico, e dessa forma, imbuído de ideologia, pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos. O planejamento do turismo deve ser um projeto construído coletivamente e não uma resposta a interesses particulares, de grupos sociais específicos.

A governança de hierarquia está associada as relações hierarquizadas entre os diferentes níveis do controle, o planejamento ocorre sob comando e controle (*top-down*). A governança de mercado o planejamento é considerado fundamental para a governança de mercados, é visto como uma das possibilidades aumentar o fluxo de turistas, dinamizar a economia e obter lucros. Na governança em redes, o planejamento turístico ocorre por meio das parcerias público-privadas, facilitando a coordenação de interesses e recursos públicos e privados. A governança de comunidades é associada a participação da comunidade e até mesmo o controle sobre o planejamento e a tomada de decisão no desenvolvimento de formas alternativas de turismo, focalizado no local e na simplicidade.

**Recurso** – É considerado tanto o capital humano, quanto o financeiro, pois os mesmos é quem asseguram à viabilidade da estrutura do grupo.

Os recursos financeiros vão desde os materiais de apoio administrativos até o espaço físico que possa sediar os encontros e reuniões dos membros da governança. E o capital humano que é essencial para a governança colaborativa, a disponibilidade de tempo a ser dedicado pelos membros que compõem a governança.

A falta de recursos é considerada um dos grandes obstáculos para o desenvolvimento e a manutenção desses espaços de representação social. Portanto, é importante garantir que sua estrutura seja viável, pois os atores necessitam de *recursos* que os mantenham, sejam eles próprios dos participantes ou de instituições externas. Sem recursos, os grupos tem sua existência inviabilizada, pois cada ação realizada depende-se parte dos recursos, sejam eles tempo, atenção ou dinheiro.

A governança de hierarquia está associada a uma abordagem descendente (*top-down*), entre os multiatores, apresentando relações hierárquicas quanto aos recursos disponíveis. Na governança de mercado, este indicador está implícito, pois os agentes de mercados disponibilizam de salas de reuniões em seus empreendimentos, bem como, se utiliza dos serviços de secretaria da empresa para as assembleias e reuniões. A governança em redes, que tem uma participação de multiatores envolvidos, há uma necessidade de estabelecer como funcionam esses recursos e como serão divididos entre os participantes da rede. A governança de comunidades decide por iniciativa própria mobilizar seus recursos físicos, humanos, naturais e culturais para criar negócios turísticos que viabilizam o desenvolvimento local sustentável.

**Preservação ambiental** – É a prática de proteger o ambiente natural, é a harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, com usos e manejos conscientes e adequados dos recursos. A proteção ambiental também se refere a limitação do uso dos recursos não renováveis, proporcionando a manutenção dos ecossistemas e a manutenção da resiliência natural desses recursos.

A preservação ambiental e a otimização do uso dos recursos ambientais se constituem elementos fundamentais para o turismo, beneficiando tanto o meio ambiente quanto os seres humanos, contribuindo, nesse sentido, para o desenvolvimento sustentável local.

Na governança de hierarquia as relações entre os diferentes níveis do controle hierarquizadas, adota uma abordagem de comando e controle (*top-down*), as ações de preservação ambiental dependem de interesses políticos e das relações de poder entre os

atores sociais envolvidos no grupo. Na tipologia de mercados, a preservação ambiental está estreitamente relacionada com as questões políticas e econômicas, observando tendência de novos mercados. A tipologia de governança em redes, apresenta-se como facilitadora no papel da coordenação dos interesses públicos e privados, as ações voltadas para a preservação ambiental são desenvolvidas conforme os interesses desse grupo. Na governança do tipo de comunidades as ações de preservação ambiental são influenciadas de forma positiva na resolução de problemas ambientais coletivos.

**Desempenho** – É o conjunto das capacidades de um indivíduo ou de um grupo. O desempenho é avaliado pelos resultados alcançados das ações para melhoria da qualidade de vida da população.

A avaliação do desempenho se torna indispensável para a governança, tendo em vista que se trata de análise da eficiência da política, visando ao seu ajuste, bem como à melhoria dos seus dispositivos de acompanhamento.

A tipologia de hierarquias exerce uma abordagem descendente (*top-down*), criando claramente relações hierárquicas entre diferentes níveis de governo, o desempenho é avaliado pela eficácia, verificada por meio dos resultados atingidos dos objetivos propostos. Na tipologia de mercados acredita-se que os mercados fornecem o resultado mais eficiente, desse modo, o desempenho do turismo é avaliado pelo critério monetário. A governança em redes propõe integrar diferentes perspectivas políticas, a integração desses atores sociais determina o desempenho da governança em atingir os objetivos do grupo. A tipologia de governança de comunidades baseia-se na promoção de espírito cívico, o desempenho da governança é avaliado por meio da realização e alcance de metas definidas pelos atores locais.

**Evolução dos conhecimentos das novas tecnologias** – As novas tecnologias abrem novas perspectivas ao mundo dos negócios, permitindo um fluxo global de informação, revolucionando as empresas, decisões e comportamentos.

As novas tecnologias têm uma importância decisiva na oferta do produto turístico, atualmente são instrumentos imprescindíveis para gestão. O conhecimento de novas tecnologias permite aos participantes da governança maior capacidade de criatividade e inovações dos “produtos” ou serviços, a partir da interação entre o grupo.

A governança de hierarquias está associada ao controle do Estado no cumprimento de regras e leis. A decisão ocorre em um nível central e pode ser controlada

do “topo” da organização, não há uma preocupação com o conhecimento de novas tecnologias por todo o grupo, as relações entre os multiatores envolvidos são hierárquicas. Na tipologia de mercados, o conhecimento das novas tecnologias está estreitamente relacionado com as questões e tendência dos mercados. Na governança em redes, devido a multiplicidade de atores participantes, há um maior interesse no conhecimento de novas tecnologias, possibilitando uma melhor integração entre os atores participantes da rede. A governança de comunidades é influenciada pelo comunitarismo e por demandas por maior participação direta dos cidadãos na governança. Indiscutivelmente, a questão mais influente na governança de comunidades é a importância do capital social no desenvolvimento econômico e da comunidade e no desenvolvimento de formas alternativas de consumo focalizado na região local. Desse modo, as novas tecnologias são consideradas ferramentas úteis na promoção do desenvolvimento local.

**Incerteza na demanda** – É a incapacidade para prever acontecimentos futuros, a incerteza pode vir de clientes, fornecedores, concorrentes, mercados financeiros e também pode ser gerada pela rápida evolução dos conhecimentos ou tecnologias, o que resulta no ciclo de vida de produtos curtos, tornando a rapidez da informação um elemento crítico.

Na governança do turismo a incerteza da demanda é um indicador crítico, considerando que o produto turístico é perecível, desse modo, exige um modelo de governança que acompanhem a evolução do mercado, bem como, seja criativa a fim de minimizar esses acontecimentos.

Na tipologia de governança de hierarquia a decisão ocorre em um nível central e pode ser controlada do “topo” da organização, as relações são hierarquizadas, as soluções são definidas por meio de relações hierarquizadas. A governança de mercado, especialmente na atividade turística, este indicador é considerado importante, pois interfere no fluxo de turistas. A governança em redes associa-se a maior participação dos atores sociais, pertencentes as mais variadas organizações (pública, privada e comunitária) na busca de soluções criativas que possam minimizar o problema da incerteza da demanda. Na governança de comunidades a partir da abordagem comunitarista, são desenvolvidas formas positivas para minimizar os problemas com a demanda turística.



**Flexibilidade** – É descobrir quais situações podem influenciar positivamente no desempenho de produto e/ou serviço, considerando a necessidade do consumidor e sua adequação no mercado.

É a capacidade para perceber, aceitar e assumir opiniões, ideias ou posicionamento de outros como mais adequados ou aplicáveis no momento oportuno. A flexibilidade viabiliza as vantagens competitivas frente aos demais produtos turísticos.

Na de governança de hierarquia as decisões são tomadas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo e são executadas pelos atores do baixo escalão, em vez de estruturas flexíveis, as estruturas desse tipo de governança são burocráticas. A governança de mercado está associada a maior flexibilidade, acompanhando a tendência do mercado para garantir o fluxo turístico. A governança em redes associa-se a participação dos multiautores envolvidos na rede de modo que possibilita uma certa flexibilidade das ações resultado da interação do atores participantes. Na tipologia de comunidades a flexibilidade faz parte do processo de desenvolvimento da atividade turística, as ações influenciam positivamente no desenvolvimento local sustentável.

**Cooperação** – É uma relação baseada na colaboração entre indivíduos ou organizações, no sentido de alcançar objetivos comuns.

O processo de cooperação depende muitas vezes de um ciclo virtuoso entre comunicação, confiança, compromisso, entendimento e resultados. Depende de um trabalho realizado de forma associada ou cooperativa com outras organizações, que promova o desenvolvimento local.

A governança de hierarquia está associada a uma abordagem descendente (*top-down*), entre os multiautores, apresenta estruturas organizacionais baseadas no tradicionalismo, individualismo e práticas burocráticas. As práticas de cooperação ocorrem das relações hierárquicas. Na governança de mercado, a cooperação ocorre entre os agentes de mercados para resolver problemas comuns entre este grupo, tendo como foco principal a maximização do lucro. A governança em redes apresenta vários níveis de direção, com a participação de diferentes organizações públicas e privadas, numa relação de dependência mútua entre as organizações, facilitando a coordenação dos interesses públicos e privados por meio da cooperação. A governança de comunidades é pautada em processo de transformação complexo, com foco na importância do capital social no desenvolvimento econômico e da comunidade e no desenvolvimento de formas

alternativas de cooperação, a partir do envolvimento positivo dos seus membros com preocupações coletivas.

**Eficiência** – É a capacidade de gestão, são métodos, procedimentos e ações aplicadas aos recursos (naturais, materiais e intelectuais) com competência para construir e planejar o futuro. É a utilização dos recursos disponíveis de forma eficiente, que contribua para o desenvolvimento local.

A adoção de formas modernas de gestão, de forma democrática possibilita a eficiência na efetividade das ações demandadas pela sociedade. O turismo sustentável requer processos de governança eficazes, ajustadas para propósitos e contextos específicos, de modo a garantir os objetivos econômicos, sociais, culturais e ambientais do desenvolvimento sustentável.

A tipologia de hierarquia exerce uma abordagem descendente (*top-down*), criando claramente relações hierárquicas entre diferentes níveis de governo, a eficiência é avaliada por meio da efetividade das ações implementadas. Na tipologia de mercados acredita-se que os mercados fornecem o resultado mais eficiente, desse modo, a eficiência é avaliada de forma quantitativa, com o foco no lucro. A governança em redes enfatiza o desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado, empresas e sociedade civil, além de usar da estratégia da administração para avaliar a eficiência por resultados, conta com o controle social ou participativo da sociedade. A tipologia de governança de comunidades baseia-se na promoção de espírito cívico, a eficiência é avaliada de forma qualitativa, considerando os benefícios gerados à população e os serviços prestados aos turistas.

**Normas** – As normas estabelecem os direitos e deveres entre os integrantes do grupo e evitam ações oportunistas. Elas explicitam como um determinado grupo deve se comportar e o que se deve esperar uns dos outros; com as normas estabelecidas entre os atores sociais, reduzem-se as incertezas com a definição das “regras do jogo”.

O conjunto de normas institucionais motiva e/ou define as capacidades de ação e consequentemente transmite aos diferentes atores sociais uma forma peculiar de condução das responsabilidades que competem estes atores.

A governança de hierarquias está associada ao controle do Estado no cumprimento de regras e leis. As normas são estabelecidas na organização seguindo o modelo de controle e comando descendente, altamente regulamentada, observando as

leis, normas, licenciamentos e autorizações, apresentando relações hierárquicas, própria desse modelo de gestão. Na tipologia de mercados são utilizados instrumentos legais e regulatórios para incentivar a eficiência do mercado, contratos e acordos. A governança em redes enfatiza a necessidade de regras claras, normas, estabelecidas de forma participativa, devido a multiplicidade de atores sociais que interagem nessas redes. A governança de comunidades é influenciada pelo comunitarismo e por demandas por maior participação direta dos cidadãos na governança, buscando a autorregulação com a participação e apoio do poder público, através contratos e de acordos formais ou informais.

**Incentivos fiscais** – Os incentivos fiscais visam facilitar o aporte de capitais através da cobrança de menos impostos ou de sua não cobrança, visando o aquecimento econômico da localidade. Os incentivos governamentais devem estar vinculados a projetos ou programas de desenvolvimento para o benefício da comunidade.

Especialmente no setor turístico, ainda são muitos, os incentivos fiscais por parte do governo para construção de hotéis e principalmente de resorts, empreendimentos. Negativamente, em contrapartida são poucas as exigências impostas pelo governo, referente às políticas ambientais a serem adotadas pela empresa ou instituição beneficiada.

A governança de hierarquias apresenta comando e controle descendente, desse modo, os incentivos fiscais são determinados pelo poder público, de acordo com sua política de desenvolvimento. Na tipologia de mercados, os grupos de agentes econômicos, buscam ter política governamental de incentivos fiscais desenvolvida em seu favor, incluindo a manutenção de financiamento do governo para a promoção e desenvolvimento do mercado. Na governança em redes, há a demanda por menor interferência do governo no mercado e por permissão para que as indústrias desenvolvam e comercializem, sem subsídios ou apoios do governo. A governança de comunidades está associada aos instrumentos voluntários e a não intervenção do Estado como política de desenvolvimento local.

Considerando o conceito de governança e a descrição das tipologias e o seu contexto, foram definidos os parâmetros de análise para categorizar os indicadores, apresentados a seguir no Quadro 7.

**Quadro 7 – Parâmetro de análise dos indicadores selecionados.**

<b>Indicador</b>	<b>Parâmetro de análise</b>
Poder	Quanto mais distribuído for o poder entre a governança local, mais características da tipologia de Comunidades serão consideradas este indicador e mais adequado será para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística.
Responsabilidade	Quanto mais for considerado que há partilha das responsabilidades entre todos os membros do grupo, mais se caracterizará na tipologia de governança de Comunidades e será considerado este indicador e mais adequado será para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística.
Participação comunitária	Quanto mais for considerado que há participação da comunitária efetiva na governança local, mais se caracterizará na tipologia de governança de Comunidades e mais adequado será para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística.
Parceria	Quanto mais for considerado que há parceria entre todos os membros do grupo, mais se caracterizará na tipologia de governança de comunidades e mais adequado será para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística.
Consenso	Quanto mais for considerado que há consenso nas deliberações de forma efetiva nas tomadas de decisões entre os membros da governança local, mais apresentará características da tipologia de governança de comunidades e mais adequado será para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística.
Troca de ideias	Quanto maior for a interação entre os atores sociais nas trocas de ideias entre o grupo, mais apresentará características da tipologia de governança de comunidades e mais adequado será para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística.
Liderança	Quanto mais for percebida a existência de uma liderança legítima está associada as características de modos não hierárquicos de governança, considerada mais adequada para contribuir com a sustentabilidade local.
Legitimidade	Quanto mais for percebida a legitimidade nos processos da governança local, mais será considerada adequada para sua contribuição com a sustentabilidade da localidade e associa-se as características da tipologia de Comunidades.
Desenho Institucional	Quanto mais for percebido a existência de um desenho institucional na governança local, maior a possibilidade de sua contribuição para a sustentabilidade do destino turístico.
Metas	Quanto mais for considerado que existe metas definidas na governança local, mais adequada será a governança local para alcançar os objetivos do grupo e contribuir com a sustentabilidade local.
Objetivos comuns	Quanto mais existir objetivos comuns entre o grupo, mais adequada será considerada a governança local para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Comportamento ético	Quanto mais for percebida a existência do comportamento ético entre o grupo, mais adequada será considerada a governança local para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Credibilidade	Quanto maior for percebida a credibilidade da governança frente a comunidade local, mais adequada será considerada a governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Ação coletiva	Quanto mais ações coletivas existirem entre o grupo, mais adequada será considerada a governança local para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.

Comunicação	Quanto mais for percebida a comunicação efetiva entre todo o grupo, mais adequada será considerada a governança local para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Interdependência	Quanto mais interdependente forem os membros da governança local, mais adequada será esta governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Marketing	Quanto mais investimentos em marketing for percebido na governança, mais características da tipologia de mercado terá a governança.
Mobilização	Quanto mais for percebida a existência de mobilização na governança, mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico e mais características da tipologia de comunidades será considerada.
Envolvimento	Quanto mais envolvimento existir entre os membros da governança, mais adequado será a governança para contribuir com a sustentabilidade local.
Visão compartilhada	Quanto mais for percebido a existência de uma visão compartilhada entre os participantes da governança, mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade local.
Política pública	Quanto mais for observado que há participação da governança local na formulação e na implementação das políticas públicas do turismo, mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade da atividade turística local.
Deliberação	Quanto mais as decisões da governança forem ocorridas por meio de deliberações do grupo, mais adequada será considerada a governança local para a sustentabilidade do destino turístico.
Transparência	Quanto mais a governança apresentar transparência nas suas ações, mais adequada será considerada para contribuição com a sustentabilidade local.
Autonomia comunitária	Quanto mais for considerada a autonomia comunitária na governança local, mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade.
Preservação cultural	Quanto mais for percebido a importância da preservação cultural pela governança local, mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Planejamento integrado	Quanto mais for percebido a existência de planejamento integrado na governança, mais adequada será considerada a tipologia de governança para contribuir com a sustentabilidade local.
Recurso	Quanto mais for percebido a existência de recursos na governança, mais adequada será esta governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Preservação ambiental	Quanto mais for considerada que as políticas ambientais específicas são colocadas em prática na governança local, mais adequada será a governança para sua contribuição com a sustentabilidade do destino turístico.
Desempenho	Quanto mais for percebido que a governança local é considerada eficiente, obtendo um bom desempenho nas ações e projetos de desenvolvimento do turismo, mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Evolução do conhecimento de novas tecnologias	Quanto maior for o acompanhamento e conhecimento das novas tecnologias, maior a necessidade de compartilhamento entre os participantes da governança e mais adequada será a governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Incerteza da demanda	Quanto mais a governança local estiver preparada para lidar com as incertezas na demanda, entendendo as razões que as ocorrem, mais adequada estará para solucionar ou minimizar tais problemas e assim, contribuir com a sustentabilidade local.

Flexibilidade	Quanto mais flexibilidade for percebido na governança local, apresentada na promoção do destino turístico, mais será considerada uma governança de mercado.
Cooperação	Quanto mais for percebido a existência de cooperação entre o grupo, mais adequada será considerada a governança para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico.
Eficiência	Quanto mais eficientes for considerada a governança local, mais adequada será a governança para a sustentabilidade do destino turístico.
Normas	Quanto mais for percebido a existência de normas na governança local, com “regras do jogo” definidas, mais adequada será a governança para contribuir para minimizar os conflitos existentes e melhor será sua contribuição para a sustentabilidade local.
Incentivos fiscais	Quanto mais for percebida a política de incentivos fiscais sendo adotada pela governança local, mais será considerada com características da tipologia de governança de mercado.

CANTALICE, 2015.

Retomando a apresentação do percurso metodológico, ainda na 1ª Etapa, na atividade de pesquisa documental, foram levantadas informações sobre o desenvolvimento do Turismo, por meio de publicações e relatórios disponíveis nos órgãos públicos, como, por exemplo, MTur, PBTUR, SEDET - PB, SEBRAE-PB, SETUR e Prefeitura Municipal do Conde – PB. Também foram disponibilizadas pelas organizações da sociedade civil, Estatutos, Atas de Assembleias e Reuniões, além de reportagens entre outros documentos que proporcionaram um melhor conhecimento das organizações sociais do destino turístico, a compreensão da dinâmica do local e as relações entre os atores sociais envolvidos direto ou indiretamente na atividade turística local. Resultando numa caracterização detalhada do destino turístico pesquisado, quanto ao contexto do desenvolvimento do turismo.

## **2ª Etapa:**

Esta etapa consistiu na elaboração do instrumento de pesquisa, tomando como base as dimensões e seus conjuntos de indicadores. O questionário é composto por 38 (trinta e oito) afirmativas referentes aos 36 (trinta e seis) indicadores selecionados e um conjunto de opções de respostas, que variam de uma escala de 1 a 5, a qual os respondentes especificaram seu nível de concordância ou discordância sobre a afirmativa. Faz-se necessário esclarecer que dois dos 36 (trinta e seis) indicadores, i.e., “Políticas públicas” e “Normas”, foram avaliados por meio de duas afirmativas. As afirmativas foram elaboradas com a finalidade de identificar características que possibilitem a classificação do indicador entre as tipologias, permitindo uma melhor compreensão dos instrumentos de política utilizados na governança investigada. Ainda nesta fase, foi realizado o pré-teste do questionário, com o objetivo de identificar e corrigir falhas de clareza, possibilitando um melhor aproveitamento das informações que se pretende obter.

O pré-teste foi realizado com professores pesquisadores que desenvolvem estudos sobre Governança e com representante da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Turismo da Paraíba.

Ainda nesta etapa, foi feito a seleção do Sistema de Indicador, considerando a importância dos Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo, foi definido entre os modelos listados no Quadro 1 do Capítulo II – Fundamentação teórica. Entre os estudos elencados, foi utilizado o sistema proposto por Hanai (2009), o qual foi adaptado e aplicado no destino turístico do Conde por Lacerda (2011). Desse modo, buscou-se compreender a construção do sistema, suas dimensões e indicadores, bem como sua adaptação para aplicação na área de estudo desta pesquisa. Resultando na descrição dos resultados encontrados nos estudos de Lacerda (2011), o qual apresenta o índice de sustentabilidade da atividade turística do Conde – PB.

### **3ª Etapa:**

Na atividade de pesquisa de campo, a visita de reconhecimento ao local da aplicação do modelo teve como finalidade entender a dinâmica local, além de buscar identificar os atores sociais que de forma direta ou indireta tenha vinculação com a atividade turística, e dessa forma, foram selecionados os sujeitos da pesquisa. Os sujeitos selecionados foram considerados todos os membros que compõem a instância de governança local, representada pelo Conselho Municipal de Turismo, sendo a população total 12 (doze) membros, dentre os quais foram entrevistados 11 (onze) destes. Também foram selecionados atores sociais que atuam no destino turístico pesquisados, mas não compõem a governança local, este grupo de sujeitos são identificados na pesquisa por Demais Stakeholders, e foram entrevistados 09 (nove) atores sociais, compostos por representantes da iniciativa privada, de organizações comunitárias e representantes de órgãos institucionais (PBTUR, SEBRAE, SEDET).

Continuando a atividade de pesquisa de campo ainda nesta etapa, após alguns ajustes no instrumento de pesquisa, na ocasião da aplicação dos questionários foram solicitadas mais informações ou comentários complementares para justificar as respostas dos informantes e, sempre que foi autorizado pelo entrevistado, foram registradas em áudio e feitas as anotações no caderno de campo para utilização na análise qualitativa. Foram aplicados 20 questionários, os quais foram previamente agendados, cada questionário tendo a duração de aproximadamente 50 minutos. Antes da aplicação do instrumento de pesquisa, foi realizado um pré-teste do questionário, totalizando cinco consultas entre gestores, professores e pesquisadores, com o propósito de identificar e

corrigir possíveis falhas de clareza, dificuldade de abordagem junto aos atores sociais e minimizar a ocorrência de erros que poderiam ocorrer na análise dos dados.

#### **4ª Etapa:**

Nesta etapa, está apresentada a análise do conjunto de dados obtidos na pesquisa. Considerando os resultados da aplicação do questionário, que apresenta afirmativas acerca dos indicadores selecionados e a partir das cinco opções de respostas, que variam de discordo totalmente a concordo totalmente, fez-se a categorização entre as 04 (quatro) tipologias de governança com base em aportes teóricos abordados neste estudo, os quais possibilitaram parametrizar os indicadores, conforme está apresentado na 1ª etapa da pesquisa.

Após definir os critérios de análise e categorizar as opções de resposta referente a cada afirmativa que variam de uma escala de 1 a 5, conforme apresentado no Quadro 8, a seguir.

**Quadro 8 - Categorização das tipologias de governança**

<b>TIPOLOGIAS DE GOVERNANÇA</b>	<b>OPÇÕES DE RESPOSTAS</b>
Hierarquia	1
Mercado	2
Neutro	3
Rede	4
Comunidade	5

CANTALICE, 2015.

Para tabulação e tratamento dos dados resultantes da aplicação dos questionários referentes à tipologia de governança foi utilizado programa estatístico SPSS 20 para calcular a frequência, e para a construção de gráficos e quadros.

Na abordagem qualitativa foi utilizada alguma das técnicas da análise de conteúdo, de acordo com Bardin para a organização dos dados existem três polos cronológicos: (1) Pré-análise – fase de preparação, na qual se estabelece o possível caminho a seguir, objetivos e meios para atingi-los; (2) Exploração do material – trata-se da execução do planejamento elaborado na fase anterior, de forma consistente com os objetivos e procedimentos de operação delimitados; e (3) Tratamentos dos resultados, a inferência e a interpretação – consiste na fase de consolidação e validação do processo de coleta e tratamento da informação e dos dados tratados.



A partir dos resultados obtidos com a aplicação dos questionários, as entrevistas gravadas, as anotações do caderno de campo, a inferência da pesquisadora e os dados secundários (relatórios anuais, trabalhos acadêmicos, reportagens, entre outros) a respeito da governança do destino turístico pesquisado, foi utilizado o método de triangulação dos dados para obter a classificação da tipologia de governança. A triangulação de dados busca assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno estudado, permitindo um retrato mais completo e holístico do fenômeno em estudo.

Analisar a governança do destino turístico é uma tarefa complexa; as relações são influenciadas por características econômicas e sociais da sociedade, bem como pelas estruturas formais de governo e outras características do sistema político, exigindo, desse modo, uma análise mais minuciosa dos aspectos relacionados à classificação da governança em tipologias.

#### **V Etapa:**

A partir dos resultados encontrados, considerando o conjunto de dados obtidos, é apresentada a conclusão da pesquisa referente a classificação da governança local investigada e das implicações sobre a sustentabilidade do destino turístico, sendo sugeridas as recomendações para possíveis pesquisas futuras.

## **APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS RESULTADOS.**

Neste capítulo da tese, além de apresentar a caracterização da área de estudo, serão expostos os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada. Tendo em vista que a discussão desses resultados será dividida em três partes, convém ressaltar as razões para tal organização.

No primeiro momento, mostra-se a caracterização da área de estudo, na sequência são apresentados os resultados da aplicação dos questionários, focalizando as divergências de percepção dos sujeitos da pesquisa, que são somadas às contradições inerentes aos construtos estudados, os quais classifica a tipologia de governança que caracteriza cada uma das dimensões e os indicadores. Ademais, foram considerados os resultados obtidos por meio das demais técnicas de pesquisa descritas no capítulo metodológico, quais sejam: fontes bibliográficas; análise de conteúdo; e inferências da pesquisadora. No segundo momento, está apresentada a classificação geral da tipologia de governança do destino turístico investigado. No terceiro momento, apresenta-se a análise da relação existente entre a tipologia de governança adotada no destino turístico e o nível de sustentabilidade desta localidade.

### **4.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

O município do Conde se localiza no litoral sul do Estado da Paraíba, na Mesorregião da Zona da Mata Paraibana e Microrregião de João Pessoa. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística o município tem uma população de 21.400 habitantes dividida entre a zona urbana com 14.495 habitantes e a zona rural com 6.923 habitantes, e abrange uma área de 173,88 km<sup>2</sup>, sua altitude é de 112 metros distando 16,8589 Km da capital João Pessoa (IBGE, 2010).

#### **Informações gerais do destino turístico**

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,618, estando situado na faixa de Desenvolvimento Humano Médio – IDHM entre 0,6 e 0,699. De acordo com dados do IBGE (2011), o município apresentou um PIB per capita a preços correntes de 18.678,44 mil, em função do polo industrial e da participação da atividade turística na economia, apresentando-se como a força mais expressiva detendo uma grande potencialidade econômica, a atividade turística nesta localidade gera emprego e renda, atraindo investimentos públicos e privados em razão da sua orla marítima. Quanto aos

indicadores de habitação, 66,65% da população em domicílios com água encanada; 98,98% da população em domicílios com energia elétrica e 74,89% da população em domicílio com coleta de lixo (ATLAS BRASIL, 2013).

### **Histórico e características socioeconômicas do município**

O município de Conde, emancipado em 1963, seus primeiros habitantes foram os índios tabajaras, que foram, mais tarde, colonizados por holandeses, o que justifica o nome do município, que é uma homenagem ao Conde Maurício de Nassau. Até 1970, o Conde era ocupado, em sua maior parte, por pescadores cuja atividade de subsistência era artesanal e refletia a cultura da região. Mas, a partir dessa década, pode-se observar um forte avanço da especulação imobiliária, com o intuito de formar ali uma área de veraneio. Este processo se acelerou na década de 1980, com o asfaltamento da Rodovia PB-18 e com a política de incentivo ao desenvolvimento da atividade turística, fomentada pela Prefeitura Municipal. A partir da década de 1980, a praia de Jacumã passou a ter um processo de ocupação muito maior em relação às demais praias do litoral sul paraibano. A expansão da área, bem como seu desenvolvimento urbano, foi tomando forma com a presença dos veranistas, ou seja, com os turistas de segunda residência. E posteriormente a ocupação das demais praias do Conde.

Com a construção da Rodovia Abelardo Jurema (Rodovia PB 008 Sul), no trecho que interliga o Polo Cabo Branco às praias de Jacumã, Tambaba, Pitimbú e Acaú, foram observados impactos e benefícios de expressivas mudanças sociais e econômicas no município do Conde: o acesso às praias deste município provocou a oferta de mais Unidades Habitacionais – UH's. Ao iniciar as obras da Rodovia, em 1998, existiam no município 8 (oito) hotéis que totalizavam 123 UH's, passando para 22 hotéis e 306 UH's, no ano de 2004, e atualmente o destino turístico encontra-se com 57 hotéis e pousadas, totalizando 869 UH's (PBTUR, 2014). Constatando que a participação da atividade turística na economia do Conde apresenta-se como a força mais expressiva como potencialidade econômica, e gera emprego e renda, atraindo investimentos públicos e privados.

### **Produto turístico**

Como principal atrativo turístico destaca-se seu litoral formado por praias rodeada de coqueirais e piscinas naturais, falésias, maceiós e manguezais. A orla marítima é formada pelas praias de Gramame, Jacumã, Carapibus, Tabatinga, Coqueirinho e

Tambaba, esta última conhecida mundialmente por permitir, desde 1989, a prática do naturismo<sup>13</sup> contando com o apoio municipal oficial. Atualmente, Tambaba é considerada um dos 20 (vinte) pontos naturistas mais procurados no mundo, em 1991 através de um decreto municipal, instituiu-se a prática do naturismo. A referida praia é considerada uma Área de Proteção Ambiental – APA de Tambaba, trata-se de uma unidade de conservação, e está classificada como unidade de uso sustentável, pois objetiva compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. Segundo o art.15 da lei nº 9.985/00 a área de proteção ambiental é definida como:

Uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (LEI nº 9.985/00, art. 15)

A APA foi criada em 2002, a partir do decreto estadual nº 22.882 de 25 de março o mesmo ano, a Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual de Tambaba, localizada nas zonas costeiras dos municípios do Conde e Pitimbu e envolvendo uma área de aproximadamente 3.270 hectares que foi ampliada no ano de 2005, no mês de agosto, tendo a área de abrangência da APA ampliada para 11.320 hectares. A vocação turística da região ficou evidente com a criação de Primeira Praia de Naturismo do Nordeste, na praia de Tambaba. Conforme apresentada na figura a seguir, é possível observar que não há construções na área da praia, a qual é formada por falésias e vegetação nativa.

---

<sup>13</sup> Naturismo – Representada pela valorização extrema dos agentes da natureza. É o conjunto de ideias que preconizam um retorno à natureza como a melhor maneira de viver (vida ao ar livre, alimentos naturais, nudismo etc.); naturalismo.

**Figura 2 – Praia de Tambaba**



CANTALICE, 2014.

Além da faixa litorânea do município do Conde, com sua formação natural composta por falésias, as suas riquezas culturais e arquitetônicas formam um produto turístico bem diversificado, atualmente os roteiros turísticos foram enriquecidos por produtos da agricultura familiar, com visitação em assentamentos rurais e pela experiência de conhecer um pouco da cultura indígena e quilombola, estes atrativos estão no roteiro turístico “Mares Quilombolas”, produto do projeto Talentos do Brasil<sup>14</sup>, idealizado em parceria pelo Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário e SEBRAE.

A partir do referido Projeto, a comunidade quilombola passou a apresentar a sua cultura com apresentação de música, dança e disponibilizando a visitação no museu formado por acervos dos familiares desses povos. Conforme apresentadas ns figuras 3, 4 e 5, a seguir.

---

<sup>14</sup>“O Talentos do Brasil Rural foi desenvolvido com o objetivo de fomentar a agricultura familiar e aperfeiçoar a oferta turística brasileira, na medida em que busca inserir produtos e serviços de agricultores familiares no mercado turístico. O projeto é uma parceria entre o Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Sebrae e Agência de Cooperação Alemã – GTZ (BRASIL, 2010).

**Figura 3 - Museu Quilombo Ipiranga.**



CANTALICE, 2014.

**Figura 4 – Museu Quilombola – Cozinha e seus utensílios preservados**



CANTALICE, 2014.

A comunidade do Ipiranga na área rural do Conde foi reconhecida em 2004, pelo Ministério da Cultura como área remanescente dos quilombos. O “Museu Quilombola do



Ipiranga”, fundado em abril de 2013, foi construído em uma casa de taipa tradicional para retratar as antigas moradias dos quilombolas. Dentro da casa o visitante encontra, por exemplo, chão de barro batido, uma cama sem pés feita de varas e fincada na parede de barro, um fogão à lenha, um bombo e o “jereré”, instrumento de pesca, entre outros.

No local também está o Pavilhão do Coco de Roda Novo Quilombo, onde acontecem tradicionais apresentações do grupo de coco de roda, sempre no último sábado de cada mês. O espaço também serve para a realização de treinamentos e atividades de capacitação da população local.

**Figura 5 – Quinzena Cultural – Roda de Coco na Comunidade Ipiranga**



TORRES. SEBRAE-PB , 2013

O roteiro indica passeios para a Comunidade Ipiranga, a Quinzena Cultural, as Caminhadas na Natureza e no Território Mucuxi por retratarem a diversidade do litoral paraibano. A Quinzena Cultural é realizada em Pitimbu, sempre no segundo sábado de cada mês. O evento tem por objetivo resgatar e valorizar os saberes da população local. É a oportunidade para artistas e grupos folclóricos se apresentarem, na ocasião os artesãos expõem e vendem seus trabalhos.

Os Macuxi fazem parte de uma família que assumiu o compromisso de manter viva a tradição indígena de seus ancestrais e oferecem aos visitantes a oportunidade de experiência de contato com a natureza, acampar, fazer trilhas, tomar banho de rio e bica, andar de caiaque,

comer as frutas da época e tomar banho de 'tabatinga', um banho de barro branco, e assim, vivenciar um pouco a cultura indígena no território Macuxi. As fotos a seguir apresenta um representante da comunidade indígena sendo entrevistado pela TV Cabo Branco e o banho de Tabatinga, argila branca utilizada pelos indígenas.

**Figura 6 – Remanescentes da Cultura Indígena – Comunidade Macuxi.**



FONTE:TV CABO BRANCO – PB , 2013

**Figura 7 – Comunidade Macuxi – Banho de argila.**



FONTE:TV CABO BRANCO – PB , 2013

A originalidade e autenticidade dessas experiências de turismo no Conde são atributos que se constituem fatores de diferenciação e de competitividade no mercado turístico, no entanto, para a manutenção dessas culturas, vista como potencialidades turísticas desenvolvidas pela comunidade local, que é o que a literatura atual tem chamado



de Turismo de Base Comunitária - TBC, considerando o aporte teórico, principalmente dos estudos desenvolvidos por Bursztyn, Bartholo e Delamaro (2009), os quais ressaltam que para que este tipo de desenvolvimento do turismo seja próspero no destino, exige-se, desse modo, que os atores sociais do poder público e da sociedade civil estejam inter-relacionados, promovendo a cooperação entre estes. Iniciando, dessa forma, os primeiros passos para o desenvolvimento do turismo de base comunitária, defendido na literatura (BURSZTYN; BARTHOLO; DELAMARO, 2009; MALDONADO, 2009; CRUZ, 2009; IRVING, 2009) por ser um modelo de desenvolvimento turístico socialmente mais justo e ambientalmente responsável. Desse modo, possibilita assegurar o bem-estar comum e garantir a sobrevivência de seus membros, preservando sua própria identidade cultural.

De acordo com o diretor de planejamento e desenvolvimento local da secretaria municipal de turismo, as ações desenvolvidas junto às comunidades quilombolas, agricultores familiares e outras comunidades tradicionais do Conde estão sendo conhecidas nacionalmente através do roteiro Mares Quilombolas, que integra os municípios de Conde e Pitimbu.

Entre os atrativos do destino turístico estão: a festa em homenagem à padroeira do município, que acontece todo ano no dia 8 de dezembro; a Grande Cavalgada; o Festival de Cultura Popular e o carnaval na praia de Jacumã, considerado tradição, atraem os turistas foliões para brincar e se divertir nessa festa, conforme apresentado na figura a seguir.

**Figura 8 – Carnaval da praia de Jacumã – Shows noturnos.**



Fonte: Prefeitura Municipal do Conde, 2015.

**Figura 9 – Praia de Jacumã – Carnaval de rua.**



Fonte: Prefeitura Municipal do Conde, 2015.

Quanto a infraestrutura turística do município, ainda se apresenta de maneira frágil, comprometida pela falta de infraestrutura básica, observado principalmente na alta estação, quando o número de visitantes e turistas se quadriplica trazendo transtornos para população. A praia de Tambaba dispõe de um ponto de informações turísticas, de um espaço de comercialização de *souvenirs* e de estacionamento, além da existência de uma pousada com restaurante na área reservada para a prática de naturismo.

Estão apresentadas nas figuras 10, 11, 12 e 13 respectivamente, o portal de identificação eletrônica da praia de Tambaba, o ponto de informações turísticas, o estacionamento para carros e ônibus com as lojas de comercialização de artesanatos locais e a pousada naturalista localizada na área naturista.

**Figura 10 - Portal de identificação da praia de Tambaba.**



CANIELLO, 2014.

**Figura 11 - Posto de informações turísticas**



CANTALICE, 2014.

**Figura 12 – Ponto de apoio com estacionamento e barracas que vendem *souvenir* na praia de Tambaba**



CANTALICE, 2014



**Figura 13 – Pousada Naturista – Praia de Tambaba**



Fonte: [www.praiadetambaba.com.br](http://www.praiadetambaba.com.br), 2013.

**Figura 14 – Pousada Naturista – Praia de Tambaba**

Já a praia de Coqueirinho que é considerada um dos cartões postais do destino turístico, como opção de lazer tem uma parte da faixa de areia que é possível alugar cadeiras e guarda-sol bem como aproveitar a gastronomia da região, em função da variedade e qualidade de alguns de seus restaurantes e quiosques à beira mar. Como exemplo o Complexo de barracas da Costa do Conde apresentado nas figuras 15 a seguir.

**Figura 15 - Complexo turísticos da Costa do Conde**

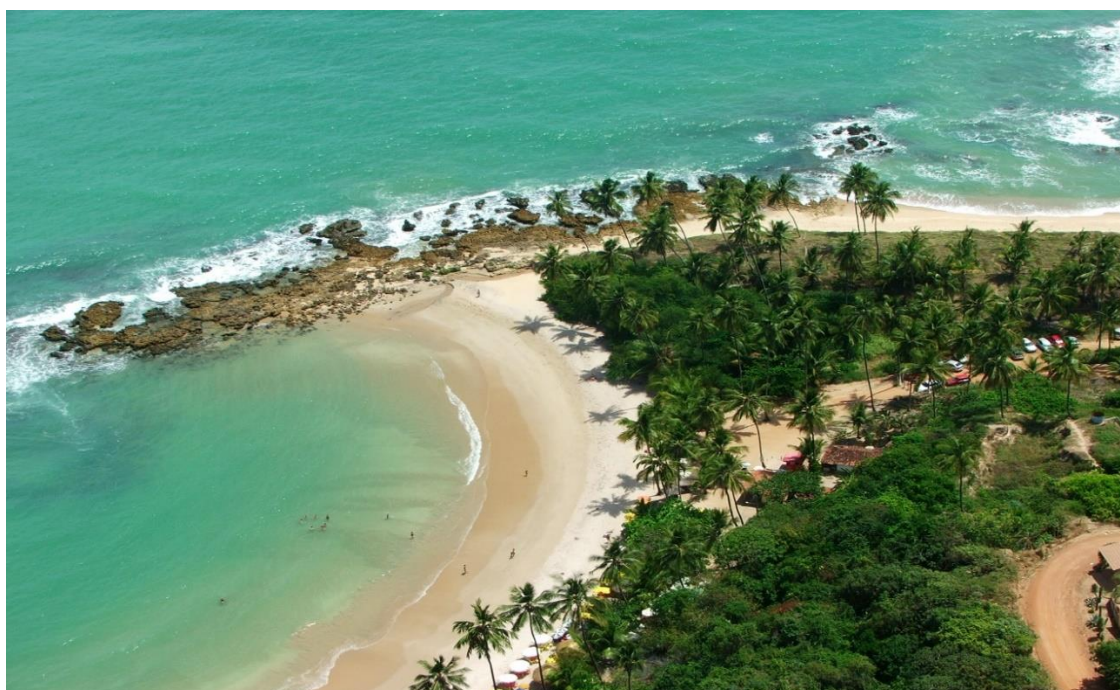


CANTALICE. 2014.

O Complexo turístico foi construído a partir da mobilização de associação dos donos das barracas localizadas na orla de coqueirinhos, que após serem retiradas por ordem oficial dos órgãos competentes Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Secretaria do Meio Ambiente da Paraíba – SEMA - PB, se reuniram e construíram um espaço dentro das normas permitidas pelos referidos órgãos, com o financiamento do Projeto Cooperar (PB). Além da existência de outros empreendimentos privados com ótimas opções de lazer e de restaurantes.

A praia de Coqueirinhos é uma das praias mais procuradas pelos turistas, é formada por piscinas naturais com águas cristalinas e ardeadas de coqueiros, conforme pode ser observado na figura 16 a seguir.

**Figura 16 - Praia de Coqueirinhos**



VIDAL, 2009.

Desse modo, é possível observar que o município do Conde apresenta vocação para o desenvolvimento da atividade turística, com atrativos naturais, culturais e históricos que juntos compõem uma oferta turística diversificada. O que tem contribuído para procura do destino turístico pelos turistas, sendo a maioria vindas das regiões Nordeste e Sudoeste e de outros países.

Para atender à demanda turística o município atualmente dispõe de 57 meios de hospedagens entre hotéis, pousadas e resort, perfazendo um total de 2.736 leitos. No Quadro 9 a seguir, está apresentado um comparativo da oferta hoteleira da Paraíba dividido por regiões entre os anos de 2010 a 2014, o qual foi observado que entre os anos

de 2010 a 2013 cresceu a oferta hoteleira, passando de 42 MH em 2010 para 60 MH em 2013. Já em 2014 houve uma diminuição do número de meios de hospedagens disponíveis na região do Litoral Sul, passando de 60 MH para 57 MH, os quais 100% dos meios de hospedagens são localizados no município do Conde.

#### Quadro 9 – Infraestrutura hoteleira da Paraíba-PB

	2010 (1)			2011 (2)			2012 (3)			2013 (4)			2014 (5)		
REGIÕES	MH	UH	LEITOS	MH	UH	LEITOS	MH	UH	LEITOS	MH	UH	LEITOS	MH	UH	LEITOS
JOÃO PESSOA	83	3.211	8.119	91	3.483	8.848	92	3.424	8.717	98	3.696	9.498	102	3.977	10.072
SERTÃO	47	1.147	2.400	68	1.481	3.171	70	1.518	3.252	69	1.520	3.264	69	1.504	3.218
CAMPINA GRANDE	15	904	2.244	15	904	2.244	16	950	2.386	17	987	2.657	18	1.058	2.817
<b>LITORAL SUL</b>	<b>42</b>	<b>756</b>	<b>2.285</b>	<b>50</b>	<b>879</b>	<b>2.546</b>	<b>52</b>	<b>880</b>	<b>2.599</b>	<b>60</b>	<b>908</b>	<b>2.794</b>	<b>57</b>	<b>869</b>	<b>2.736</b>
LITORAL NORTE	29	373	960	32	391	993	33	502	1.256	49	596	1.481	50	624	1.565
OUTRAS REGIÕES	27	419	953	38	604	1.328	35	560	1.268	39	626	1.389	40	600	1.357
CAMINHOS DO FRIO	7	127	312	13	235	777	15	268	845	15	257	805	17	310	918
<b>PARAÍBA</b>	<b>250</b>	<b>6.937</b>	<b>17.273</b>	<b>307</b>	<b>7.977</b>	<b>19.907</b>	<b>313</b>	<b>8.102</b>	<b>20.323</b>	<b>347</b>	<b>8.590</b>	<b>21.888</b>	<b>353</b>	<b>8.942</b>	<b>22.683</b>

Fonte: PBTUR (2015)

**MH = Meios de Hospedagem: hotéis, pousadas, flats, albergues, acampamento turístico, apart hotéis.**

**UH = Unidades Habitacionais: quartos.**

**Leitos = Camas.**

Após a caracterização da área de estudo, pode-se afirmar que no Conde a atividade econômica principal é o Turismo, bem como, observa-se que o município apresenta vocação para o desenvolvimento turístico na localidade com vários atrativos turísticos, além do tradicional turismo de sol e mar. Desse modo, o Governo Estadual por meio da Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR, tem investido no marketing e na promoção do destino, com divulgação em revistas especializadas, como por exemplo: Revista de bordo da TAP; Viagem e Turismo, entre outras campanhas promocionais, participação em feiras, reportagens e eventos de turismo no país.

## 4.2. A CLASSIFICAÇÃO DA GOVERNANÇA DO TURISMO

Os resultados estão apresentados por dimensões, que classificam a governança do turismo entre as tipologias de governança, cada uma das doze dimensões contém um conjunto de indicadores que foram investigados a partir de afirmativas referentes a estes. O modelo permite classificar os indicadores individualmente, cada dimensão e o conjunto das dimensões que permite classificar a instância de governança do turismo entre as quatro tipologias de governança descritas anteriormente no quadro 03, no capítulo do referencial teórico. Para cada indicador foram gerados quadros que permitem a visualização dos resultados da avaliação destes, na percepção dos sujeitos da pesquisa, e após apresentação dos indicadores, estão apresentados gráficos, que foram elaborados para cada dimensão na percepção dos dois grupos pesquisados.

### 4.1.1. Características classificatórias

A dimensão *características classificatórias* buscou investigar os seguintes indicadores: *poder*, *responsabilidades*, *participação comunitária*, *parceria*, e *consenso*. Os resultados referentes a cada indicador estão apresentados nos quadros que seguem de 1 a 5, os quais se observa a frequência das respostas na percepção dos grupos pesquisados, conforme apresentado no Quadro 10, a seguir.

**Quadro 10 – Indicador *poder*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	66,7%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	72,7%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015

Os resultados dos dois grupos pesquisados quanto ao indicador *poder* apresentou fortes divergências de opiniões entre os grupos. Na visão do Conselho, o indicador é classificado na tipologia de Comunidade. Ao passo que, na percepção dos demais *stakeholders*, o indicador é classificado na tipologia de Hierarquia. Essas divergências são evidenciadas também nos fragmentos de falas dos sujeitos da pesquisa,

sendo identificados por ‘A’ os sujeitos da pesquisa da Governança Local (Conselho de Turismo) e por ‘B’ os Demais *Stakeholders*, conforme depoimentos a seguir:

“Não há essa distribuição de poder, há na realidade uma disputa pelo poder, querem o título de diretor, de presidente, mas na hora de dedicar o tempo? o intelecto? Nada. Não somente em benefício do grupo, mas em prol de todos. Esse grupo (instância de governança local) representa uma comunidade, mas eles não veem desse modo, eles querem o poder para se beneficiar e sair bem na foto” (entrevistado sujeito da pesquisa B1).

“Concordo totalmente, o poder é bem distribuído de acordo com todos, eu concordo. Porque foi feito uma escolha bem democrática, na escolha dos cargos do Conselho (COMTUR)” (entrevistado sujeito da pesquisa A10).

“Distribuição de poder? Não há. O poder público é quem decide tudo, como deve ser e como vai ser. Nós nem ficamos sabendo que tinham criado um Conselho de turismo” (Entrevistado sujeito da pesquisa B4).

De fato, as percepções dos sujeitos da pesquisa apresentam diferentes formas de poder e como os processos de tomada de decisão ocorrem. Desse modo, observa-se que os sujeitos B1 e B4 manifestam-se de modo mais crítico sobre o modelo de governança adotado no destino turístico, enquanto o entrevistado A10, apresentou-se “nada crítico” ao modelo adotado pela governança local, com a preocupação de não expor possíveis falhas da instância de governança, cujo entrevistado é membro da governança local. Estas observações são relevantes por apresentar as relações de poder existentes na governança local. Para Hall e Jenkins (2004), são fundamentais para a análise da política pública do turismo os estudos sobre a ligação entre poder, ideologia, valores e instituições.

Desse modo, verifica-se por meio dos dados da pesquisa, que realmente a sociedade civil ainda não participa efetivamente da gestão do turismo local, evidenciando, portanto, as relações de poder entre as classes na sociedade e as relações entre poder econômico e político entre os participantes da instância de governança. A participação social se estabelece como uma condição *sine qua non*, sem a qual não há a governança, conceito este que implica uma gestão descentralizada, com a participação direta de atores sociais locais, capazes de tomar decisões, não sendo apenas consultados pelos órgãos públicos. Portanto, considera-se fundamental buscar o equilíbrio de poder na relação entre as organizações e os representantes do poder público da governança local, buscando contribuir para a sustentabilidade do destino turístico.

Os resultados do indicador *poder* apresentaram características referentes a mais de uma tipologia, pois, de acordo com os atores sociais entrevistados, a governança local



apresenta aspectos dos novos modelos de governança, os quais contemplam a participação de organizações da sociedade civil como membros da governança do destino turístico. No entanto, esses resultados também apresentaram aspectos que indicam a existência do poder centralizado nos atores públicos, visto que as articulações para planos, projetos e ações são efetivadas por iniciativa e decisão do poder público local, mesmo que legitimados pela instância de governança local. Assim sendo, a partir do conjunto de dados, o indicador *poder* apresentou mais características da tipologia de Hierarquia.

A questão da distribuição do *poder* na governança local é evidenciada de forma assimétrica entre os participantes da governança: percebe-se que o governo local, mais especificamente a figura da prefeita, tem “controlado” de certa forma as ações da governança local (Conselho) por meio da Secretaria de Turismo do Município, exercendo o *poder* de forma centralizada. Esse fato tem dificultado a evolução da administração pública para uma “nova” gestão pública, i.e., a governança, que tem ocorrido no mundo contemporâneo, junto a qual se tem acompanhado a tendência de governos mais abertos à participação social, garantindo, com isso, que a sociedade civil também exerça o *poder* nas tomadas de decisão.

#### **Quadro 11 – Indicador *responsabilidade*.**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	66,7%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	63,6%	Concordo totalmente	0,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015

Quanto ao indicador *responsabilidade*, os sujeitos pesquisados participantes do Conselho fazem referência à existência de uma divisão de responsabilidades na governança local, por meio dos cargos exercidos pelos representantes no Conselho, como por exemplo: Presidente, Secretário, Tesoureiro, entre outros, conforme está apresentado na Ata de constituição do referido Conselho. Portanto, na visão desse grupo, a classificação do indicador *responsabilidade* apresenta características da tipologia de Governança de Comunidades. Não obstante, a maioria dos demais stakeholders, quando indagados sobre esse indicador, menciona que a partilha das responsabilidades fica apenas no papel (Ata), mas, na realidade, o Presidente do Conselho, que também exerce

o cargo de Secretário de turismo do destino turístico é quem assume as responsabilidades, de maneira mais centralizada. Desse modo, o indicador *responsabilidade* apresentou mais características da tipologia de governança de Hierarquia na visão desse grupo de entrevistados.

As divergências de opiniões entre os grupos pesquisados possibilita verificar que há uma “certa” divisão política entre os grupos pesquisados: por um lado, o grupo que participa da governança local (Conselho) apresenta um entendimento da sua própria gestão, confirmando que há partilha das responsabilidades entre eles, e, por outro lado, o grupo dos demais *stakeholders*, não participantes do Conselho, os resultados apresentaram a classificação do indicador na tipologia de hierarquia. Os entrevistados desse grupo apresentam-se, por meio dos resultados gerados e de depoimentos, céticos quanto à partilha das responsabilidades entre o grupo. Segue trecho do depoimento conforme apresentado no fragmento da entrevista a seguir:

“Deveria sim, serem partilhadas as responsabilidades, considerando a competência de cada um dos participantes, igualmente como ocorre com as empresas privadas, que busca contratar funcionários que sejam capacitados para cada tarefa especificada, a partir da expertise de cada sujeito”. “Mas, na realidade, as responsabilidades são partilhadas apenas quanto aos cargos definidos na Ata do Conselho, pois a responsabilidade da gestão atual do Conde é centralizada, igualmente como ocorre com o poder dentro dessa instância de governança” (Sujeito da pesquisa B1, 2015).

A participação social permite e proporciona a responsabilização na formulação de um projeto político e o compromisso da sociedade organizada diante da proposição de políticas públicas. Desse modo, a participação também implica que os atores sociais não estatais terão responsabilidade real para os resultados das políticas.

A responsabilidade é considerada um indicador crítico para explicar sucesso ou fracasso de uma organização. As melhores práticas de governança requerem uma responsabilidade compartilhada das ações, bem como forte compromisso de todos os participantes, exigindo, assim, uma boa orientação das pessoas, uma abordagem sistêmica e uma conduta ética. É necessário que o poder público e a sociedade civil desenvolvam uma visão pactuada, numa perspectiva mais totalizante a respeito do desenvolvimento local, responsabilizando uns aos outros pelas políticas e ações voltadas para a sustentabilidade do destino turístico.

Arnes (2013) corrobora esse pensamento, afirmando que a governança refere-se ao ambiente político e institucional no qual se processam as disputas de interesses e os conflitos e ao processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática, a participação dos diferentes atores e de compartilhar responsabilidades com a sociedade civil organizada.

Desse modo, foi possível observar que as responsabilidades são mais concentradas entre os membros representantes do poder público, tendo em vista que muitos dos representantes das organizações da sociedade civil são apenas informados sobre projetos e ações desenvolvidas e em andamento, como, por exemplo, o Projeto da praia de Jacumã. Assim, quando indagados sobre o referido Projeto, muitos dos participantes da governança local e outros *stakeholders* afirmaram que não tinham participado da elaboração do projeto e que sequer sabiam de onde vinham os recursos para sua execução. O projeto da construção do Complexo turístico de Jacumã é de interesse de toda a população local, e, principalmente, dos proprietários das barracas que ocupavam a área da praia antes do desmoronamento natural de parte da falésia, devido à erosão e à ação do mar evidenciada na área. Portanto, considerando a importância da praia para a comunidade local, deveriam ter sido partilhadas com representantes da sociedade civil as responsabilidades da elaboração de tal projeto.

O Secretário de Turismo, em entrevista disponibilizada no site da Prefeitura de Conde, comenta sobre o projeto da praia de Jacumã. Eis o fragmento da reportagem:

“A urbanização da orla e quadra de Jacumã é impressionante. Todo comércio existente será colocado em ilhas, padronizadas. Uma infraestrutura que se tornará um marco na história do Conde”.

Fonte: Prefeitura Municipal do Conde acesso disponível em <http://conde.pb.gov.br/2014/12/05/temporada-de-verao-2015-na-costa-do-conde/>

Assim sendo, observa-se que o modelo do projeto “já veio pronto”, sem que a comunidade local tenha participado, contribuído com opinião sobre a harmonia com o meio ambiente, considerando a fragilidade da área e respeitando as especificidades do local.

Nesse sentido, o indicador *responsabilidade* apresenta características da tipologia de Hierarquia, considerando o conceito de Hall (2011), que define a tipologia de governança de hierarquia como uma governança realizada por e através de estruturas estatais verticalmente integradas, apresentando o modelo “tradicional” de governança

estatal, com base no princípio da direção e controle de cima para baixo, criando claramente relações hierárquicas.

**Quadro 12 – Indicador *organização comunitária*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	33,3%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	90,9%	Concordo totalmente	33,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015

No que concerne ao indicador *participação comunitária*, verifica-se que a composição do Conselho é paritária, tendo como representantes organizações da sociedade civil e do poder público municipal. Na visão dos participantes do Conselho, o indicador se classifica na tipologia de Comunidades. No entanto, no contexto de alguns estudos que apresentam a tipologia de governança de comunidades, as organizações comunitárias são a maioria dentro da instância de governança, não excluindo, entretanto, a participação do poder público. A participação de organizações governamentais é considerada necessária e contributiva para o desenvolvimento da atividade turística numa determinada localidade, exercendo o papel de regulador da atividade turística.

Observa-se que os destinos turísticos em que há uma efetiva participação da sociedade civil na gestão do turismo, a maioria dos empreendimentos turísticos são de propriedade da comunidade local, contribuindo para uma melhor distribuição da renda gerada pela atividade.

Quanto aos demais *stakeholders*, houve divergência de percepção entre o grupo, considerando o indicador na tipologia de Mercado e de Comunidade. Alguns sujeitos da pesquisa desse grupo fizeram referência ao fato de que as organizações comunitárias não foram convidadas a participar do Conselho de maneira democrática. De acordo com relato de um dos presidentes de associações, o entrevistado afirma que ficou sabendo da criação do Conselho Municipal de Turismo apenas quando já tinha sido constituído. Também houve outro relato sobre o convite de uma das organizações da sociedade civil, no qual o entrevistado, que pertence a uma dessas associações participantes do Conselho, afirmou

que, quando aceitou o convite, a reunião de constituição do Conselho já havia ocorrido e que o seu nome tinha sido sugerido pelos participantes que estavam presentes.

Pode-se observar, pois, que a escolha das organizações comunitárias que participam do Conselho foi direcionada pelo poder público, não havendo um edital público, o qual possibilitaria uma escolha mais democrática das organizações participantes.

Para Ansell e Gash (2007), na governança colaborativa é importante que os conselheiros sejam reconhecidos como porta-vozes legítimos de seus representados e por seus pares no conselho. Verifica-se, portanto, que há uma representação paritária das organizações da sociedade civil na governança local. No entanto, a questão que diverge é: qual foi o critério para a escolha das organizações participantes?

Foi observada uma questão relevante para o indicador: as organizações da sociedade civil existentes no município, de modo geral, têm contribuído com uma participação efetiva em reuniões de outros Conselhos e Fóruns que tratam de interesses da comunidade (Saúde, Educação, Meio Ambiente, etc.), evidenciando muitas vezes, em suas participações, as falhas da gestão, com críticas ao modelo de desenvolvimento local. Essas organizações têm um papel importante para a evolução do modelo de gestão adotado no destino turístico, já que o *empoderamento* dos atores sociais é um fator importante para o sucesso da governança. Numa governança participativa, a comunidade local deve decidir o tipo de desenvolvimento que considera adequado e se o destino tem ou não tem vocação turística.

O depoimento do sujeito de pesquisa exemplifica como tem ocorrido a participação comunitária e quais são as orientações do MTur para uma governança participativa, apresentado nos fragmentos da entrevista a seguir:

“Muitas das organizações comunitárias do município sempre estão presentes em reuniões de Conselhos e Fóruns que tratam de interesses comuns, vejo isso muito positivamente para contribuir com o desenvolvimento do turismo, pois são estas pessoas que estão diretamente envolvidas com a atividade turística do município” (Sujeito da pesquisa B1, 2015).

“É o que eu sempre falo quando participo das reuniões nos municípios aqui da Paraíba, que as pessoas da comunidade é quem deve estar presente nas discussões a respeito do seu município, não adianta o poder público chegar com um projeto pronto de turismo, por exemplo, e dizer: Vai ser assim, pelo contrário, o poder público pode e deve orientar a partir das demandas locais” (Sujeito da pesquisa B1, 2015).

Esses depoimentos se apresentam importantes, pois não se concebe nos tempos atuais pensar o desenvolvimento local sem a inserção da sociedade civil, numa gestão séria, uma vez que o novo modelo de gestão, i.e., a governança, demanda uma sociedade mais participativa e *empoderada* para discutir as reais necessidades locais.

Portanto, levando-se em conta a configuração da instância de governança investigada, bem como o potencial do capital social das organizações da sociedade civil, os dados secundários e a teoria referente aos conceitos das tipologias, considerou-se que o indicador participação comunitária apresenta características da tipologia de Redes. De acordo com Hall (2011), a tipologia de redes proporciona facilidades na coordenação dos interesses públicos e privados.

**Quadro 13 – Indicador *parceria*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	22,2%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	44,4%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	63,6%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	27,3%	Concordo totalmente	0,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015

Quanto ao indicador *parceria*, os resultados dos dois grupos se apresentam divergentes, na medida em que a maioria dos sujeitos pertencentes à governança local acredita que existe uma parceria entre o poder público, a sociedade civil e iniciativas privadas. Tais sujeitos de pesquisas fazem referência, sobretudo, à questão do *marketing* e da divulgação do destino turístico, bem como da divulgação das novas experiências de turismo que estão sendo desenvolvidas na localidade. De acordo com os relatos da comunidade beneficiada, essas novas experiências têm atraído turistas que buscam um conhecimento mais completo do destino turístico, como a vivência da cultura local.

Já na visão dos demais *stakeholders*, a maioria dos sujeitos pesquisados desse grupo respondeu que não há parceria efetiva entre o poder público, a sociedade civil e iniciativas privadas. Os entrevistados desse grupo argumentaram que a parceria não deve ser focada apenas na divulgação do destino turístico, mas também no planejamento e nas ações de desenvolvimento da atividade turística da localidade. Por conseguinte, segundo esse grupo, o indicador parceria não se apresentou positivamente para um modelo de

governança participativo e, com isso, o indicador é classificado na tipologia de Mercado. Segue fragmento da entrevista com o sujeito da pesquisa B1:

“Em alguns setores há sim, a PBTUR e o *trade* turístico do Conde têm uma boa relação, hoje estamos vivendo um momento bacana dentro do Estado, o Estado está dialogando com os municípios, mas precisa de ações, o diálogo é importante, mas [precisa] que gere ações disso, a gente não tá vendo isso acontecer.” (Sujeito da pesquisa B1, 2015).

Como é possível perceber, atualmente há certa parceria entre o poder público, a iniciativa privada e alguns segmentos da sociedade civil. É importante ressaltar que, quando o grupo de atores sociais (público, privado e civil) consegue focar na resolução de objetivos comuns, há fluidez no desencadeamento e na resolução do problema. Consequentemente, o indicador *parceria* apresenta características da tipologia de Redes.

De acordo com Procopiuck (2013), as redes aparecem como síntese de um processo evolutivo de interações que ajuda a melhor entender as relações em movimentos de tensão e as dinâmicas entre organizações. Nesse contexto, as redes surgem das relações sociais que buscam atender de maneira compartilhada a realidade social, expressando, com isso, as relações interorganizacionais entre atores públicos e privados numa nova arquitetura descentralizada.

#### **Quadro 14 – Indicador *consenso*.**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	22,2%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	63,6%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015

Quanto às respostas obtidas no indicador *consenso*, observa-se que a maioria dos sujeitos de pesquisa do grupo dos participantes do Conselho concorda que há consenso entre os atores sociais da governança local, pois, na percepção destes, são discutidas e deliberadas todas as decisões a serem tomadas para o desenvolvimento do turismo local, classificando na tipologia de comunidade. Desse modo, esse indicador se apresentou positivamente na percepção de tais sujeitos.

Na percepção dos demais *stakeholders*, pode-se verificar que a maioria dos sujeitos pesquisados acredita que existe um consenso parcial entre os participantes da governança e, portanto, o indicador é classificado na tipologia de redes. O indicador em questão é considerado um dos desafios nos espaços de discussão, os quais vêm sendo enfrentados por meio da legitimidade da participação das organizações sociais nas ações da governança. Essa questão é evidenciada no depoimento de um dos sujeitos da pesquisa, a seguir:

“Nem sempre há consenso, o que ocorre é quem tiver um poder maior para convencer e barganhar muitas vezes consegue o consenso da maioria dos participantes para atingir objetivos nem sempre considerados prioritários para o coletivo” (Sujeitos da pesquisa B1).

O depoimento descreve e corrobora o que tem ocorrido em muitos espaços de discussão estudados (COREZOLA, 2010; ARNES, 2010; CRUZ, 2000; ANSELL; GASH, 2007). O que ocorre é que muitos dos participantes representantes do poder público foram colocados nesses espaços para que as decisões tomadas entre os atores sociais de maiores escalão do governo fossem legitimadas pelos membros da organização que representam o poder público. Isso tem dificultado uma participação mais livre das organizações da sociedade civil, pois a tendência é a de que esses atores da sociedade civil, muitas vezes “iludidos”, também optam por legitimar as decisões propostas pelo poder público.

Hanai e Espinola (2011) assinalam que em alguns casos, quando ocorre a disponibilidade de abertura e condições para o envolvimento da sociedade local, muitas vezes os moradores locais esbarram-se em situações de participação ilusória. Assim, ludibriados pelas possibilidades e oportunidades do desenvolvimento turístico, aceitam passivamente as decisões tomadas e direcionadas aos interesses de grupos individuais, que nem sempre se constituem nos benefícios coletivos.

De fato, as condições necessárias para que a governança emergja e prospere numa perspectiva participativa envolvem o consenso, que deve ser o resultado atingido a partir da discussão entre os atores sociais que participam desses espaços, de maneira eficiente, apresentando coesão entre os atores sociais, fundada na legitimidade da representação democrática, atuando na defesa do interesse comum da sociedade.

Para Procopiukc (2013), nos novos arranjos de governança há participação de uma variedade de organizações institucionais com fins de atuarem cooperativamente e com objetivos de formar consensos mínimos capazes de dar suporte ao desenvolvimento

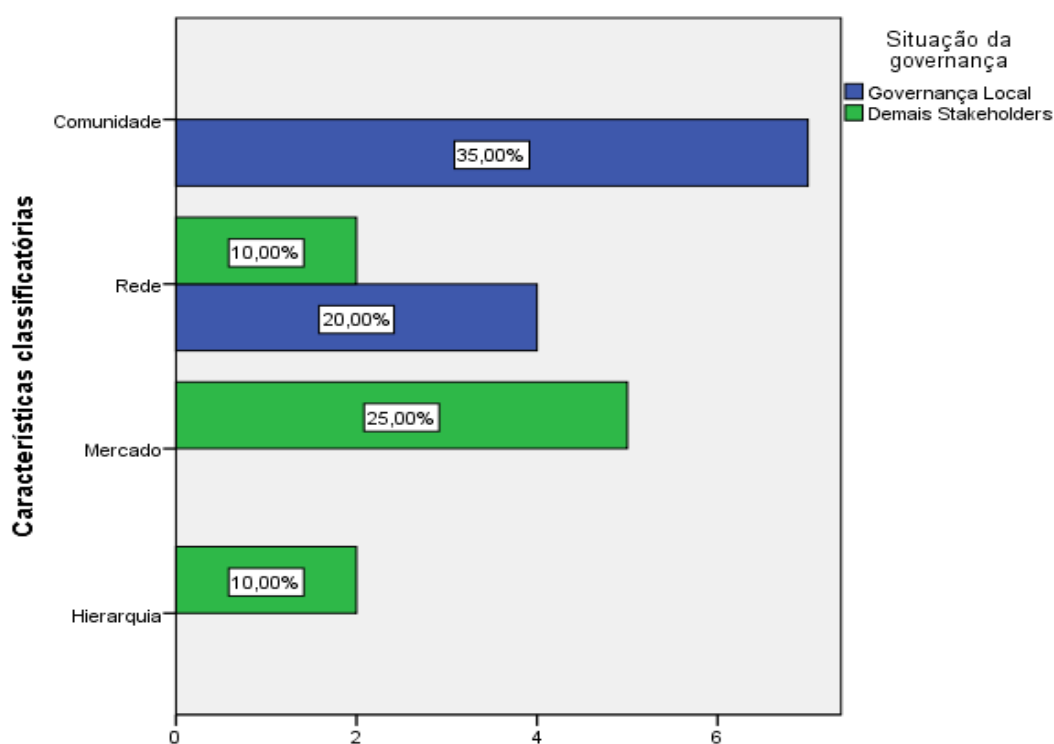


de efetivas soluções que se colocam como realizáveis tanto para administração pública quanto para a sociedade.

Desse modo, considerando que nem sempre se consegue atingir o consenso nos espaços de discussões, os resultados apontam que os membros da instância de governança conseguem atingir certo grau de consenso ou, ao menos, descobrir áreas de concordância entre o grupo. Conforme o depoimento de um sujeito da pesquisa, “a gente consegue se entender. Nas piores das hipóteses, são discutidas outras propostas ou conseguimos propor algumas modificações que contemplem objetivos comuns entre o grupo”. Portanto, o indicador consenso apresenta características da tipologia de Redes, entendendo que existem formas plurais de participação público-privada na organização investigada.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local da dimensão *características classificatórias*, conforme pode ser observado no gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1 – Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão características classificatórias.**



O caráter multifacetado da análise da governança leva normalmente a um posicionamento favorável por parte de alguns atores sociais, mas também leva a um posicionamento contrário, na percepção de outros. Isso ocorre pelo fato de envolver uma série de valores de diversos segmentos da sociedade. Na literatura sobre tipologias de governança, a tipologia de comunidade sugere que o poder público tenha nenhuma ou quase nenhuma participação nas decisões e ações da governança do turismo local. Para Hall (2011), as organizações comunitárias são protagonistas do seu próprio desenvolvimento, e a participação dessas organizações nas instâncias de governança se torna um fator fundamental na construção de caminhos sustentáveis para o turismo. Ainda de acordo com o autor, a tipologia de comunidade é vista como uma abordagem comunitária, com participação direta dos cidadãos na governança, sendo um modelo de coordenação social baseado na premissa de que as comunidades devem resolver os seus problemas com menos intervenção do Estado e do governo, partindo do pressuposto de que as políticas e ações são baseadas em preocupações coletivas e existem políticas e ações para a promoção do espírito cívico do grupo e para o aumento do capital social.

Portanto, mesmo os resultados se apresentando favoráveis na percepção dos atores sociais participantes da governança local, os quais classificam a dimensão na tipologia de Comunidade. Quanto aos demais stakeholders, a dimensão foi classificada na tipologia de Mercado. Os resultados do conjunto dos dados evidenciam discordância quanto a esses resultados. De acordo com o conceito de comunidades de Hall (2011), as características da governança de comunidades divergem do modelo de governança investigado, sendo observadas por meio de documentos e falas dos entrevistados outras divergências de percepções sobre alguns indicadores investigados nessa dimensão.

As divergências supramencionadas podem ser observadas na própria criação do órgão que representa a instância de governança local, cuja iniciativa partiu do poder público, mais especificamente da Secretaria Municipal de Turismo, que criou o Conselho Municipal de Turismo, sendo uma das diretrizes da política nacional de turismo a implementação do sistema municipal de turismo composto pelo Conselho, Fundo e Plano Municipal de Turismo. Também é importante serem destacadas sua composição e a forma de seleção de seus membros. De acordo com relatos de alguns sujeitos da pesquisa, a escolha ocorreu entre os membros do poder público.

Desse modo, Azevedo e Anastasia (2002) destacam que, sob o regime autoritário, os membros dos Conselhos eram designados pelo chefe de governo, a partir

de sua livre escolha, ou indicados pelos titulares dos órgãos públicos nos quais estavam lotados. Ainda de acordo com os autores, na democracia contemporânea, os Conselhos existentes são, na maior parte, paritários ou com predominância numérica de membros originários de entidades da sociedade civil e escolhidos por seus pares, configurando-se como uma relação de representação mais democrática.

Nesse sentido, de acordo com os dados obtidos na pesquisa, observa-se que o Conselho pesquisado apresenta uma configuração semelhante à citada por Azevedo e Anastasia (2002), na medida em que apresenta modos autoritários na constituição dos membros participantes do Conselho, mesmo tendo sido instituído recentemente, no ano de 2014, pois a questão da participação social na administração pública vem sendo discutida desde os anos 1990 no país.

Para Hall (2011), a tipologia de governança de comunidade sugere que o poder público tenha nenhuma ou quase nenhuma participação nas decisões e ações da governança do turismo local. Portanto, os resultados na percepção dos participantes da governança divergem do conceito descrito na literatura, pois verifica-se a presença de forte conotação política na governança local, refletindo nas decisões e ações da governança do turismo no Conde. Desse modo, de acordo com o conjunto de dados obtidos na pesquisa e considerando as divergências de opiniões, a dimensão *Características Classificatórias* apresenta características da tipologia de **Hierarquia**, apresentando forte presença de modos hierárquicos e autoritários de gestão.

#### 4.1.2. Temas políticos

No que concerne à dimensão *temas políticos*, os indicadores investigados foram: *Troca de ideias*; *Liderança* e *Legitimidade*. Os resultados de cada indicador estão apresentados nos quadros 6,7 e 8 a seguir:

#### Quadro 15– Indicador *troca de ideias*.

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	18,2%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	9,1%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	44,4%
Concordo totalmente	54,5%	Concordo totalmente	44,4%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *troca de ideias* apresentou convergências nas opiniões dos dois grupos pesquisados, na visão do Conselho, os resultados indicam que seus membros consideram que há troca de ideias e informações entre os multiníveis da gestão do turismo. Semelhantemente, os demais *stakeholders* também consideram que há troca de ideias entre os multiníveis da gestão do turismo. Desse modo, na percepção de todos os entrevistados, este indicador apresentou características positivas para contribuição do desenvolvimento do turismo local em bases sustentáveis.

De fato, o Ministério do Turismo tem se esforçado a fim de contribuir para que essa troca de ideias e informações entre os multiníveis do governo realmente ocorra. Para tanto, o MTur solicita que cada município que participa do Programa de Regionalização do Turismo indique um representante responsável pela interlocução do Programa de Regionalização do Turismo, a fim de tornar realidade a governança multinível que exige o novo modelo de gestão descentralizada do MTur.

As mudanças que se processaram nos últimos anos impõem a necessidade de maior diálogo entre estado, sociedade civil e os agentes do mercado. Esse diálogo exige uma nova prática política por parte de cada agente envolvido nesse processo. Hall (2011) afirma que, nos modelos de redes, a coordenação entre diferentes níveis de governo deve ocorrer tanto horizontal quanto verticalmente com a participação de atores privados. A criação e partilha de conhecimento a partir do intercâmbio de resultados de “melhores práticas” são consideradas relevantes para classificar a tipologia de redes.

Segundo Procopiuck (2013), a perspectiva da governança multinível tem justificado sua importância principalmente quando se tem a intenção de compreender como estratégias e políticas podem ser ou estar situadas em ambiências permeadas por incertezas e sem claros limites e fronteiras entre diferentes níveis jurisdicionais de entidades governamentais. Ainda de acordo com o autor, num processo de políticas públicas, a governança não pode ater somente aos limites de relacionamentos entre entes estatais com diferentes competências.

Dessa forma, com base nos dados obtidos na pesquisa, o indicador *troca de ideias* apresenta características da tipologia de redes, evidenciadas pela parceria público-privado existente na governança. No entanto, observa-se que, no que se refere à comunidade local, a parceria não se apresenta equilibrada entre a comunidade ou seus representantes, o poder público e a iniciativa privada. Observou-se que as trocas de ideias e informações ficam mais centralizadas entre o poder público e a iniciativa privada

(Hotéis, restaurantes, etc.). Nesse sentido, há uma urgência para que os modelos de administração pública passem a enxergar a importância da participação de atores da sociedade civil na gestão do município, ou seja, que passem a considerá-los parceiros.

**Quadro 16 – Indicador *liderança*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	0,0%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	0,0%
Concordo totalmente	81,8%	Concordo totalmente	66,7%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *liderança* apresentou uma percepção positiva entre os dois grupos pesquisados, evidenciando a existência de uma liderança na governança local. Essa percepção foi comprovada na ocasião da aplicação do questionário, quando os entrevistados responderam que havia uma liderança na governança local e então, ao terem sido perguntados sobre o nome dessa liderança, como resposta obteve-se, quase com unanimidade, o nome do presidente Conselho Municipal de Turismo. Esse fato pode ser considerado positivo para a governança local, visto que é importante a existência de uma liderança para motivar, envolver e influenciar participantes de um determinado grupo, de forma ética e positiva, para que contribuam voluntariamente e com entusiasmo a fim de que possam alcançar os objetivos do grupo. Quanto as respostas do Conselho, considera-se por meio da frequência das respostas a classificação do indicador na tipologia de comunidades. Na percepção dos demais stakeholders, o indicador também foi classificado na tipologia de Comunidade.

Não obstante, é importante assinalar que, às vezes, as pessoas confundem o que é ser uma liderança dentro de um grupo com aquele manda e toma decisões dentro deste. Como sugere um dos entrevistados no fragmento da entrevista, a seguir:

“Tem sim uma liderança no grupo, é o presidente do COMTUR, que é também Secretário de Turismo e presidente do Projeto Costa do Conde, ele é quem decide, resolve e manda em tudo aqui” (Sujeito da pesquisa B5).

Segundo Hall (2011), o papel fundamental que deve ser desenvolvido pela liderança é o de incentivar maior deliberação entre os *stakeholders*, de modo a melhorar a legitimação democrática dos processos de tomadas de decisões. Ansell e Gash (2007) enfatizam que a liderança é fundamental para a criação e manutenção de regras claras, bem como para a construção da confiança e facilitação do diálogo entre as partes. Ainda de acordo com os autores, os líderes orgânicos são aqueles que emergem do seio da comunidade, que comandam o respeito e a confiança dos diversos atores sociais dentro do grupo.

Nesse sentido, observa-se que existe uma liderança na governança local, mesmo que não seja membro de organizações comunitárias e, sim, representante do poder público, embora seja considerado como líder pelos atores sociais envolvidos com o turismo local. Desse modo, o indicador *liderança* é classificado na tipologia de Rede.

#### **Quadro 17– Indicador *legitimidade*.**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	22,2%
Concordo parcialmente	0,0%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	90,9%	Concordo totalmente	55,6%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *legitimidade* também apresentou resultados positivos na percepção dos dois grupos pesquisados. A maioria dos entrevistados considerou que houve legitimidade no processo de constituição dos participantes da governança local, classificando-o na tipologia de Comunidades.

A legitimidade pressupõe a validação do reconhecimento do papel do representante e a relevância da sua ação para a sociedade. Nesse sentido, mesmo o indicador se apresentando positivamente na percepção dos entrevistados, observa-se divergências verificadas por meio de fragmentos de falas de alguns participantes da governança local, na medida em que, na ocasião da aplicação do questionário, um dos entrevistados afirmou que conheceu o Presidente do Conselho Municipal de Turismo pessoalmente no mês de novembro de 2014, que o mesmo foi até sua residência convidá-la para fazer parte do COMTUR, representando a ASCOTRUGI. Ora, segundo Ata

apresentada, a constituição do Conselho foi em Julho de 2014. Segue fragmentos da conversa informal do entrevistado:

“Eu nem conhecia ele, só de nome, então ele chegou à minha casa, me parabenizou pela entrevista (Entrevista na TV local sobre atividades desenvolvidas pela comunidade com o apoio do MTur e SEBRAE), na entrevista eu falei muito bem do município” das potencialidades do turismo aqui”. E então ele me convidou para fazer parte do Conselho representando a Associação dos Trabalhadores Rurais, já que sou eu a presidente da ASCOTRUGI e então eu aceitei. (Entrevista sujeito da pesquisa A6)

Assim, constata-se que a composição do Conselho Municipal de Turismo (governança local) foi escolhida pelo poder público: os seis membros, que são seus representantes, além de terem sido escolhidas também as organizações da sociedade civil local que seriam convidadas a participar do COMTUR.

A legitimidade deve garantir a distribuição do poder entre aqueles que tomam as decisões decorrentes do consenso social ocorrido nas bases que representam. Nesse sentido, fica evidenciado que os representantes não foram escolhidos por seus pares, o que configuraria, de fato, uma relação de representação mais democrática.

Nesse contexto, Azevedo e Anastasia (2002) ressaltam as diferenças relativas à iniciativa legal de implantação dos Conselhos. Aqueles vigentes sob o autoritarismo foram criados por iniciativa do Poder Executivo, consubstanciados em decretos de autoria do Governador do Estado. No período atual, eles são previstos nos textos constitucionais e criados por meio de projetos de leis discutidos e aprovados no Poder Legislativo. Ainda de acordo com os autores, os Conselhos hoje existentes são, na maior parte, paritários ou com predominância numérica de membros originários de entidades da sociedade civil.

Desse modo, verifica-se que o Conselho Municipal de Turismo do Conde foi criado pelo Poder Executivo, conforme Lei 753/2013, publicada no Diário Oficial nº 921 de 04 de Julho de 2013. Portanto, de acordo com Avritzer (2000), essas instituições são chamadas de “instituições híbridas”, por serem instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta.

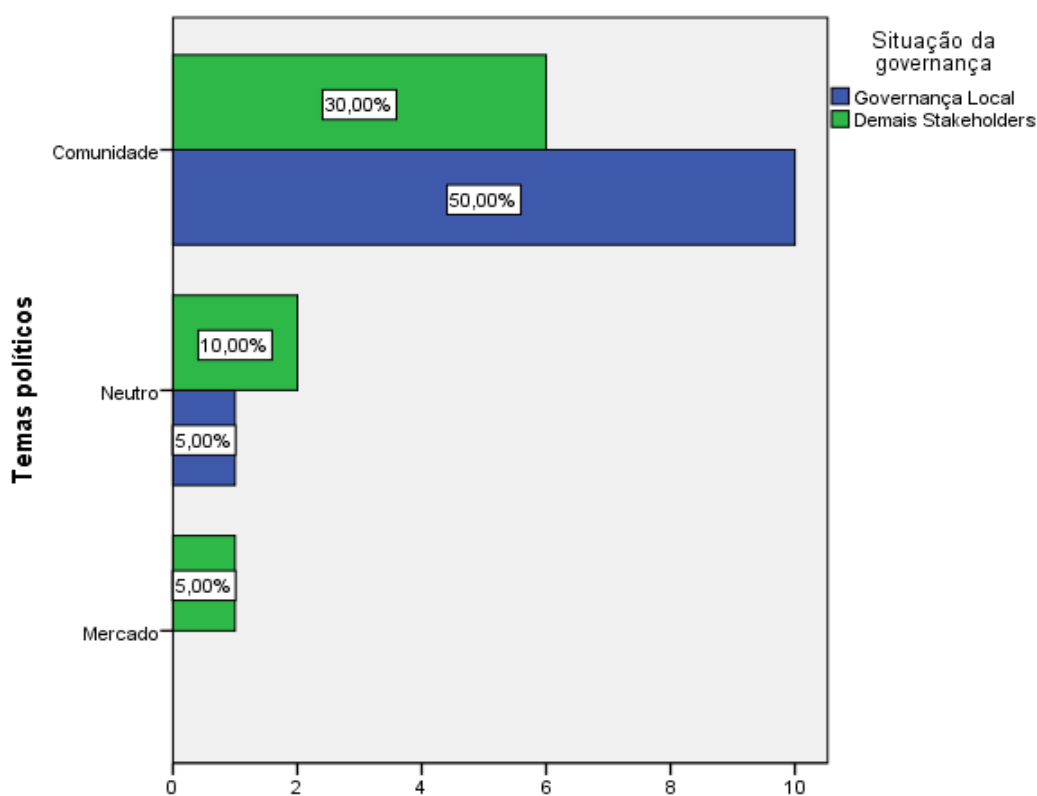
Pinheiro (1996) assinala que, nos Conselhos municipais estudados pela autora, foi evidenciada a dificuldade no processo de representação, especialmente, a influência político-partidária na definição e seleção dos membros do Conselho, cujo processo

decisório tem evidenciado tomadas de decisão eminentemente homologadoras de um jogo de poder que envolve autoridades governamentais e grupos de interesses econômicos.

Desse modo, diferentemente dos resultados obtidos nos questionários aplicados, os quais classificam o indicador na tipologia de comunidades, a partir dos outros dados observados na pesquisa, considerou-se que o indicador se classifica na tipologia de Rede.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão *Temas políticos*, apresentado no gráfico a seguir.

**Gráfico 2 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão Temas políticos.**



CANTALICE, 2015.

A partir dos resultados agrupados dos indicadores na percepção dos sujeitos da pesquisa apontam que a dimensão Temas políticos se classifica entre as tipologias de Comunidade e Rede. No entanto, levando-se em consideração os outros dados obtidos na pesquisa e a observação *in loco*, evidencia-se que a dimensão apresenta mais características da tipologia de **Rede**, ainda com algumas práticas dos modelos



hierárquicos de gestão, visto que se constatou que o poder público tem maior influência nas decisões sobre o desenvolvimento do turismo na localidade, mesmo que legitimadas por representantes de organizações da sociedade civil que participam da governança local. Foi observada na instância de governança investigada a difícil articulação entre as formas participativas e representativas, corroborando os estudos de Pinheiro (1996) quando afirma que “as relações entre os conselheiros e suas bases são débeis, evidenciando um tipo de “conselhismo” entre seus participantes”.

#### 4.1.3. Ponto de vista político

No que se refere à dimensão *ponto de vista político*, os indicadores pesquisados foram: *desenho institucional*, *meta e objetivo comum*. Os resultados destes indicadores estão apresentados nas tabelas 9, 10 e 11 a seguir.

#### Quadro 18 – Indicador *desenho institucional*.

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	33,3%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	9,1%	Neutro	22,2%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	72,7%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Na visão do Conselho, o indicador *desenho institucional* apresentou um valor que corresponde à tipologia de Comunidade. Assim, os atores sociais desse grupo observam a existência de uma estrutura de pessoas estabelecida entre o grupo, para as quais são definidas regras que determinam a colaboração dos atores sociais. Quanto a uma estrutura física, eles contam com a Secretaria de Turismo e os auditórios e salões dos hotéis e pousadas do município.

Já na percepção dos demais *stakeholders*, a maioria desse grupo discorda totalmente e aponta para a classificação do indicador na tipologia de Hierarquia, alguns entrevistados desse grupo comentaram que a estrutura da governança local (Conselho) se confunde com a própria Secretaria de Turismo, visto que o presidente do Conselho também é o secretário de turismo. De fato, conforme depoimento de um dos participantes do Conselho, há disponibilização da estrutura física da Secretaria de Turismo para algumas atividades do Conselho, como, por exemplo, para articular e fazer a comunicação

entre os participantes, com a utilização da rede de internet e de telefonia, impressão de convite, entre outros.

De acordo com opiniões coletadas, para a comunidade local, existe certa ambiguidade: muitas vezes, não se sabe distinguir quais ações são articuladas pelo Conselho Municipal do Turismo e quais o são pela Secretaria de Turismo, como é possível observar no fragmento do depoimento em conversa informal com sujeito da pesquisa B10 a seguir:

“Eles (se referindo a Governança local) estão realizando algumas ações para desenvolver o turismo aqui, como, por exemplo, o festival de verão com shows que atraem os turistas para ficar mais dias aqui no Conde e também o carnaval com atrações durante o dia e a noite” (Sujeito da pesquisa B10).

De fato, a população se confunde em relação às ações e aos projetos de desenvolvimento do turismo local, tendo em vista que as pessoas não conseguem distinguir se as ações são propostas pela governança local (COMTUR) ou pela Secretaria de Turismo. Nesse caso, os dois eventos citados pelo entrevistado são eventos proporcionados pela Prefeitura Municipal com apoio de outros órgãos públicos e privados.

No entanto, o apoio logístico para o funcionamento da instância de governança pode ser considerado positivo, visto que, para que possa funcionar efetivamente uma instância de governança, é necessário o mínimo de recursos (humanos e financeiros) para dar suporte e possibilitar a manutenção da instância de governança. Desse modo, foi evidenciado, por meio das opiniões coletadas, que o governo municipal tem proporcionado tal apoio logístico para o bom funcionamento do Conselho (Governança local). Portanto, a partir das análises dos dados obtidos na pesquisa, esse indicador foi classificado com características da tipologia de Rede.

#### **Quadro 19 – Indicador *meta***

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	33,3%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	9,1%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	63,3%	Concordo totalmente	33,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *meta*, na visão do Conselho apresenta-se favorável, a maioria dos sujeitos de pesquisa desse grupo concordam totalmente que há metas a seguir pela governança local. Quanto aos Demais *stakeholders*, há uma divergência entre os membros do grupo, classificando o indicador entre dois extremos: Hierarquia e Comunidade. As divergências entre as percepções dos grupos pesquisados foram evidenciadas por meio da fala de um dos entrevistados, ao mencionar que, na realidade, não ocorre dessa forma, afirmando que não são definidas metas para alcançar objetivos comuns para o desenvolvimento da atividade turística do Conde, fazendo referência às obras de pavimentação na praia de Coqueirinho. Segue fragmento do depoimento:

“Este fato mostra que não há metas a seguir pela governança local, faltando pouco mais de um mês para temporada de verão, melhor época para o destino turístico e a obra se encontrava praticamente paralisada, não tendo sido concluída para a temporada do verão de 2015” (Entrevistado sujeito de pesquisa B2).

De fato, a praia de Coqueirinho é o cartão postal do destino turístico atualmente, apresentando, portanto, grande relevância para o *trade* turístico local. Assim sendo, a conclusão da obra de pavimentação de acesso à praia deveria ter sido uma meta prioritária na gestão do destino turístico em benefício da coletividade, haja vista a definição de metas configurar-se como uma tarefa importante por exigir um planejamento integrado, buscando atingir o objetivo desejado, “passo a passo”, seguido pelas metas determinadas no planejamento, possibilitando minimizar as incertezas. As metas descrevem os objetivos de forma mensurável, com prazos necessários estabelecidos a fim de atingi-los, além de permitir melhor controle dos resultados.

Desse modo, a partir dos dados da pesquisa, foi possível observar que as metas priorizadas estão mais voltadas para a questão do mercado, como por exemplo: a sinalização das praias, o que facilita a identificação dos meios de hospedagens; a programação do verão e do carnaval do Conde com shows para atrair turistas e a confecção e distribuição de folders promocionais do destino turístico, com o mapa turístico do destino contendo informações de pousadas, hotéis e restaurantes, além dos atrativos naturais e culturais existentes no local. Portanto, o indicador apresenta características que o classifica na tipologia de Mercado.

## Quadro 20 – Indicador objetivo comum.

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	33,3%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	9,1%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	72,7%	Concordo totalmente	33,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Quanto ao indicador *objetivo comum*, os resultados apresentaram-se positivamente na percepção dos dois grupos. Na visão do Conselho, o indicador foi classificado na tipologia de Comunidade, apresentando no conjunto dos dados “baixa” dispersão e “baixa” variabilidade das respostas. Enquanto que, na visão dos demais *stakeholders*, a classificação foi enquadrada na tipologia de Redes, os dados apresentaram uma dispersão “média” e uma “alta” variabilidade das respostas. Os resultados dos questionários apresentaram uma percepção convergente entre os respondentes, os quais afirmaram que há objetivos comuns entre os grupos. No entanto, foi evidenciada, por meio de conversa informal com um dos sujeitos da pesquisa, a questão da não conclusão da obra de pavimentação da praia de Coqueirinho, abordada no indicador *meta*. De acordo com as opiniões coletadas, esse fato tem contribuído negativamente para imagem do atrativo turístico, como é possível perceber no depoimento de um dos sujeitos da pesquisa a respeito desse assunto:

“Eu acho um descaso não ter sido concluída a construção da ladeira que dá acesso à praia, uma falta de profissionalismo. A praia de Coqueirinho há quatro anos é considerada um portal de entrada do destino turístico da Paraíba, antes era a praia de Tambaba, mas devido à falta de estrutura turística, basicamente de restaurantes, os turistas têm vindo para cá almoçar. Aqui existem além desse complexo com nove barracas, existem três restaurantes, mas a falta de visão e de investimento do poder público nessa área pode acabar com fluxo de turistas por aqui” (Entrevistado Sujeito da pesquisa B4).

De fato, a conclusão da supramencionada obra (i.e., ladeira de acesso à praia de Coqueirinho) deveria ter sido considerada um objetivo comum entre os atores sociais,

devido ao fato de que a praia tem uma importância significativa para a comercialização do destino turístico.

Quando indagado sobre o assunto, o poder público forneceu a seguinte resposta numa reportagem para o jornal local em setembro de 2014:

O Secretário de Obras e Urbanismo de Conde, Humberto Ramalho, informou que a construção da via de acesso à praia de Coqueirinho, na Costa do Conde, que tem 3 km de extensão, está em pleno andamento (Jornal da Paraíba, 14 de setembro de 2014).

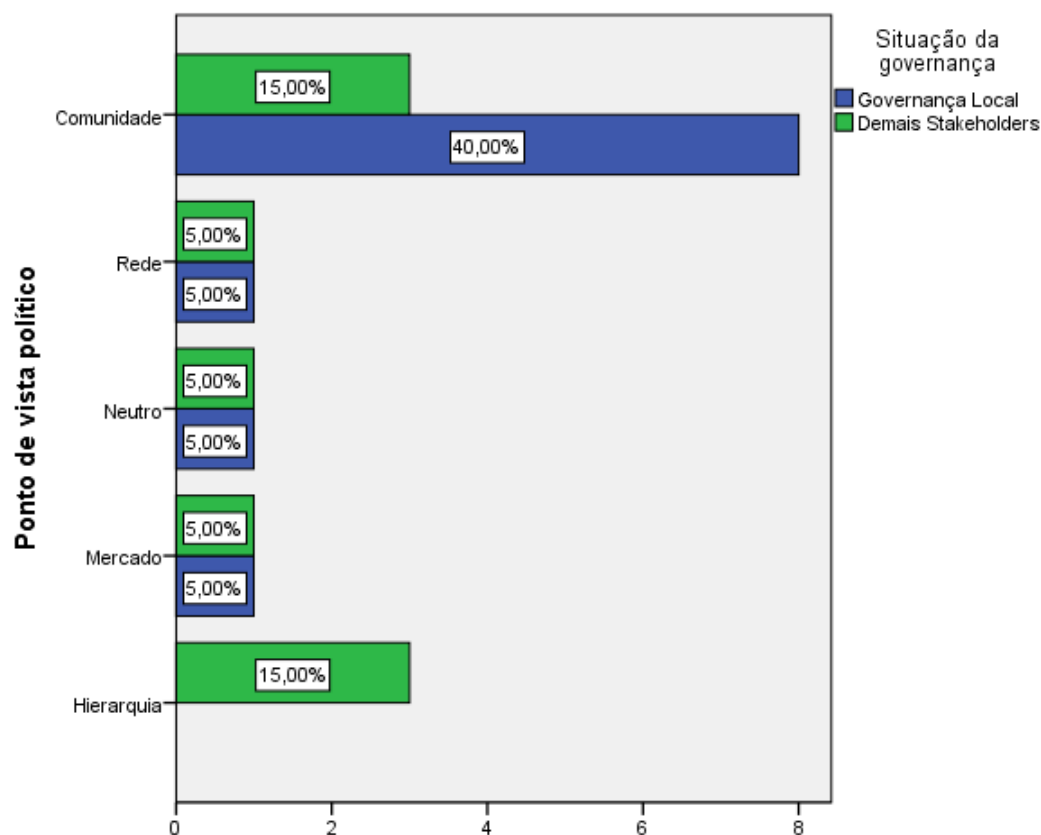
No entanto, verificou-se em visitas de campo no mês de novembro do mesmo ano que as obras estavam paralisadas. De acordo com a Prefeita, o prazo previsto para o término da obra seria em maio de 2015. Para a gestora, “esse acesso vai contribuir, em muito, para o tráfego dos moradores e comerciantes locais, aumentando ainda mais o fluxo turístico em uma das praias mais belas do município, contribuindo para a economia da cidade” (Jornal da Paraíba, 14 de setembro de 2014).

Percebe-se, pois, que a gestão local tem consciência acerca da importância dessa obra para o desenvolvimento do turismo local. Contudo, em visita *in loco*, retornando ao campo em junho de 2015, foi constatado que a referida obra de pavimentação ainda não havia sido concluída. Portanto, o prazo previsto pela gestora não foi cumprido, evidenciando que esta obra de melhoria não é considerada prioritária na sua gestão.

Considerando os dados obtidos na pesquisa, outros aspectos foram observados a fim de verificar se há objetivos comuns entre os grupos em prol de responder às reais necessidades dos representados desses atores, que é a comunidade local. Nessa perspectiva, o indicador apresenta características da tipologia de Redes, na medida em que há a parceria entre público e privado, embora tenha sido observado que os interesses ainda são inerentes ao modelo de gestão voltado ao Mercado.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão *ponto de vista político*, apresentado no gráfico a seguir.

**Gráfico 3 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão ponto de vista político.**



CANTALICE, 2015.

As divergentes percepções apontam que a dimensão ponto de vista político, de modo geral, apresenta características extremas entre comunidade e hierarquia, no entanto a partir do conjunto de dados, a dimensão se classifica na tipologia de **Mercado**.

#### **4.1.4. Modelo subjacente de democracia**

Na dimensão *modelo subjacente de democracia*, buscou-se investigar os indicadores: *comportamento ético*, *credibilidade* e *ação coletiva*. Os resultados de cada indicador estão apresentados nos quadros 14, 15 e 16, a seguir.

**Quadro 21. Indicador *comportamento ético*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	22,2%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	55,6%
Concordo totalmente	81,8%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *comportamento ético* apresentou resultados positivos, confirmando que os participantes da governança se comportam de maneira ética em acordos e contratos em benefício da coletividade. Na visão do Conselho, a classificação se enquadra na tipologia de Comunidade, ao passo que, na percepção dos demais *stakeholders*, o indicador apresenta características da tipologia de Rede. A maioria dos respondentes confirma o comportamento ético da governança local, alegando que muitos dos participantes da governança local já se conhecem há alguns anos (uns fazem parte do quadro de funcionários da Prefeitura Municipal e outros são representantes do *trade* turístico local) e, desse modo, esses atores sociais convivem tanto em ambientes profissionais, como também na vida social, o que proporciona certa confiança entre os membros do grupo. Portanto, considera-se o indicador *comportamento ético* com características da tipologia de Rede.

**Quadro 22 – Indicador *credibilidade*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	33,3%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	9,1%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	54,5%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *credibilidade*, por sua vez, apresentou divergências entre as percepções dos dois grupos: os representantes do Conselho consideram que há credibilidade nas ações de desenvolvimento do turismo na comunidade local,

classificando o indicador na tipologia da Comunidade. Já na visão dos demais *stakeholders*, a governança local não tem credibilidade na comunidade, classificando o indicador na tipologia de Hierarquia. Tais divergências são evidenciadas em conversas informais com os atores sociais envolvidos na atividade turística, conforme apresentado num dos fragmentos do depoimento, a seguir:

“O turismo aqui tá melhor, colocaram as placas de localização das praias que não tinham. Nós, donos das pousadas, é que tínhamos de fazer essa sinalização. Eu acho que, por ele ser empresário (se referindo ao presidente do COMTUR e Secretário de Turismo e do Meio Ambiente), tem uma visão melhor, é mais empreendedor de que o outro do governo passado” (Sujeito da pesquisa B9).

O conteúdo do discurso supracitado foi repetido por outros entrevistados. Com efeito, o contexto de uma “nova gestão” traz expectativas de mudanças. No entanto, diverge da visão de outros sujeitos de pesquisas, que afirmam que a governança local não tem credibilidade por suas ações frente à comunidade, indicando que existe certo autoritarismo herdado do modelo de administração pública tradicional praticada na história da política do destino turístico.

O município do Conde apresenta um histórico de sucessão dos cargos de Prefeitos e Vice-prefeitos dentro do mesmo agrupamento político, que vem perdurando há 18 anos. De acordo com entrevista ao Jornal local, o Deputado Frei Anastácio assinala que “o governo atual é baseado na perseguição a funcionários e caos nas mais diversas áreas da gestão pública”. Anastácio ainda complementa que a Prefeita atual faz parte da mesma família que há 18 anos administra o Conde, e que ela “vem da mesma escola, um desastre... de uma família que há 18 anos governa o Conde” (Deputado Estadual em entrevista ao Expressopb.com em 09 de 2013, Fonte: Acesso em <http://expressopb.com>).

Considera-se que a credibilidade da governança frente à comunidade local possibilita maior engajamento entre os atores sociais, proporcionando a ação coletiva, que é o meio pelo qual a sociedade civil pode influenciar, captar e elaborar políticas públicas mais adequadas às demandas locais. Desse modo, a partir do conjunto de dados, observa-se que, na instância investigada, a credibilidade é frágil frente à comunidade local, apresentando características da tipologia de Hierarquia, demandando uma maior abertura por parte da governança local, ao mesmo tempo em que exige da sociedade civil maior engajamento e fortalecimento do capital social disponível na comunidade para que possa contribuir positivamente na gestão local.



**Tabela 23 – Indicador *ação coletiva*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	33,3%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	9,1%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	44,4%
Concordo totalmente	54,5%	Concordo totalmente	0,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *ação coletiva* também apresentou divergência de percepção entre os grupos, uma vez que os participantes do Conselho afirmam que as ações são planejadas coletivamente e, com isso, classificam o indicador na tipologia de Comunidade. Contudo, com base na percepção dos demais *stakeholders*, é possível perceber que alguns membros deste grupo, não consideram que as ações sejam planejadas coletivamente, na medida em que afirmam que “muitas das ações são planejadas apenas com pequenos grupos de proprietários dos estabelecimentos turísticos locais privados”, e que os empreendimentos coletivos nem sempre são contemplados com as ações planejadas pela governança local, no entanto, a maioria desse grupo, classifica o indicador na tipologia de Rede. A fala de alguns entrevistados evidenciaram divergentes opiniões a respeito desse indicador, como o depoimento de um dos representantes da governança local, por exemplo, afirmando que não há um planejamento coletivo entre estes, e que, após a reunião de constituição do COMTUR datada em julho de 2014, houve apenas mais uma em 04 de dezembro de 2014 para apresentar o planejamento das ações de desenvolvimento do turismo local, algumas já executadas. De fato, se a ação coletiva é considerada o processo de articulação das entidades tendo como objetivo redefinir o campo político a partir do planejamento das ações coletivamente, observa-se que a instância de governança local ainda não apresentou uma ação coletiva efetiva, visto que é necessário que os membros da instância de governança estejam mais engajados e articulados, devendo haver uma agenda de atividades para que estes possam deliberar com mais frequência e buscar soluções para as necessidades coletivas do destino turístico.

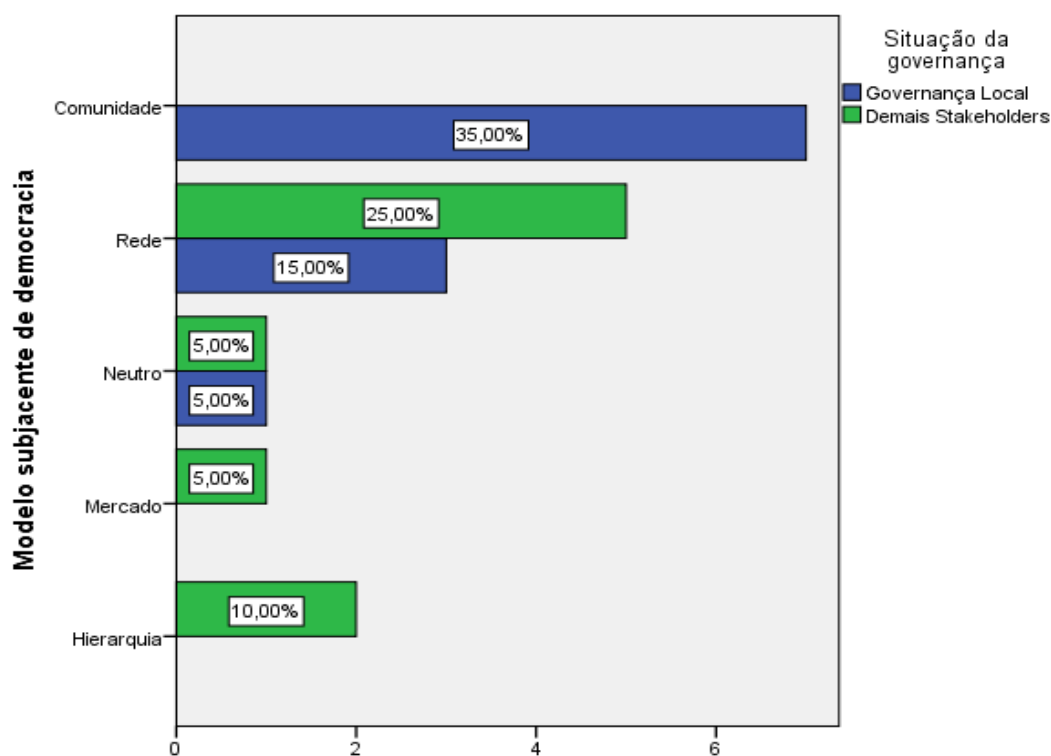
Foi possível constatar, a partir da vivência no campo e do contato com os moradores locais, que as organizações comunitárias, quando motivadas, têm uma grande capacidade de articulação e resolução de problemas. Foi o caso da Associação dos donos das barracas de Coqueirinhos. A praia de Coqueirinho passou recentemente por um

ordenamento em sua orla, tendo sido retiradas nove barracas existentes à beira mar por ordem judicial, pois as mesmas estavam instaladas numa área de preservação ambiental da União. A operação foi realizada pelo IBAMA, Justiça federal, Polícia Federal, e Polícia Militar do Estado da Paraíba no início do ano de 2012. No entanto, a Associação mobilizou todos os seus associados e, com o apoio do Programa Empreender Paraíba do Governo do Estado, conseguiram recursos para financiar a construção do Complexo Turístico da Costa do Conde, onde foram reinstaladas as nove barracas, trazendo benefícios para os proprietários de tais empreendimentos.

Assim, analisando o conjunto de dados, o indicador *ação coletiva*, investigado na instância de governança, se classifica na tipologia de Mercado, que considera a concorrência como mecanismo central da coordenação.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão *Modelo subjacente de democracia*, apresentado no gráfico a seguir.

**Gráfico 4 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão modelo subjacente de democracia.**



Os resultados da dimensão *Modelo subjacente de democracia*, na percepção do Conselho, foi classificada na tipologia de Comunidades, já os demais *stakeholders* discordam dessa classificação, classificando-a na tipologia de mercado. Desse modo, levando-se em conta o conjunto dos dados da pesquisa, considera-se que a dimensão apresenta mais características da tipologia de **Mercado**.

#### 4.1.5. Foco primário

No que se refere à dimensão *foco primário*, os indicadores investigados foram: comunicação, interdependência entre os atores sociais e marketing turístico. Os resultados destes indicadores estão apresentados nos quadros 17, 18 e 19 a seguir.

**Quadro 24 – Indicador *comunicação*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	0,0%	Concordo parcialmente	44,4%
Concordo totalmente	81,8%	Concordo totalmente	33,3%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

De acordo com os resultados, verifica-se que o indicador *comunicação* se apresentou favorável na percepção dos dois grupos. Na visão do Conselho, os dados se apresentaram classificando na tipologia Comunidades. Na visão dos demais stakeholders, os dados apresentaram a classificação na tipologia de Rede. De fato, atualmente a comunicação se tornou mais facilitada com as redes sociais, bem como o telefone celular. A facilidade de comunicação entre os participantes tem fundamental importância, pois auxilia nos processos decisórios e nas deliberações do grupo. Além dos canais de comunicação citados, o destino turístico também existe uma rádio local, que amplia os canais de comunicação na localidade e, assim, auxilia difundir as notícias e os acontecimentos referentes aos interesses da população local.

Para Ansell e Gash (2007), a comunicação é o cerne de colaboração: começamos com o diálogo e a negociação entre os membros da governança para atingir a confiança mútua, fator importantíssimo para a governança colaborativa. Corroborando esse pensamento, Nóbrega e Figueiredo (2013) reafirmam que o papel da democratização da informação é fundamental para a busca e o fortalecimento da confiança entre grupos.

Com efeito, a literatura que versa sobre turismo sustentável revela que as melhores práticas de governança dependem muitas vezes de um ciclo virtuoso entre comunicação, confiança, compromisso, entendimento e resultados. Desse modo, a partir da análise dos dados da pesquisa, o indicador apresenta mais característica da tipologia de Redes, conforme a percepção dos demais *stakeholders*.

**Quadro 25 – Indicador *interdependência entre os atores sociais*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	18,2%	Discordo totalmente	22,2%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	44,4%
Concordo totalmente	45,5%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *interdependência* obteve um resultado positivo na percepção dos dois grupos: a maioria dos entrevistados considera que há interdependência entre os participantes da governança. Os dados apresentaram a classificação entre as tipologias de Comunidade e Redes. A interdependência é considerada uma característica positiva correlacionada e complementar como contribuição para a sustentabilidade local, uma vez que a dependência mútua existente entre os atores sociais possibilita uma maior confiança entre os grupos.

Hoffmann e Campos (2013), ressaltam alguns trabalhos a exemplo de Baldi, Milano e Vieira (2006), Parrilli e Sacchetti (2008), Molina-Morales et al. (2001) e Doloreux e Mattson (2008), os quais apresentam que, numa comunidade de pessoas e empresas que têm um convívio constante pela aproximação, retratada na vida extraprofissional existente, as pessoas acabam encontrando-se nos distintos eventos sociais, e esses laços anteriores podem facilitar a constituição da própria rede. Esse fato cria uma interdependência que ultrapassa aquelas relações puramente econômicas ou de negócios e acaba redundando na construção de confiança entre o grupo. Como um dos resultados dessa cooperação, está o incremento da capacidade de inovar e de introduzir ou melhorar produtos, serviços e processos.

Quando analisado o conjunto dos dados, observa-se divergência entre os resultados obtidos nos questionários e nas falas de alguns atores sociais entrevistados na

pesquisa, ao enfatizarem a questão do individualismo na organização do setor de turismo, acentuado nas organizações privadas, como hotéis, pousadas e restaurantes. De acordo com as opiniões de alguns sujeitos da pesquisa, os empresários que gerenciam seus estabelecimentos comerciais não se observam como complementares, não promovendo, assim, a interdependência entre estes. Esse fato é evidenciado nas falas de alguns empresários:

“Nós estamos aqui há uns seis anos, e sempre resolvemos nossos problemas sozinhos mesmos, somos associados à ATCC, mas nem participamos das reuniões, aqui no restaurante têm muito trabalho para fazer, não temos tempo disponível pra ir em reuniões” (Sujeitos da pesquisa).

“Olha, eu não acredito que vai ter grandes mudanças por aqui no Conde, estou aqui há dez anos, participo da Associação, tenho falado com as pessoas que deveríamos ser mais unidos, mas não adianta, e aí vou conduzindo minha pousada da melhor maneira possível, mas acho que o Secretário (de Turismo do Município) tem se esforçado para organizar as coisas por aqui.  
(Sujeito de pesquisa A5)

Desse modo, a governança participativa só irá funcionar se os atores sociais envolvidos com o turismo local se percebam como interdependentes para alcançar seus objetivos comuns. Isso implica não apenas a interdependência entre os membros do grupo, mas, sim, que estes representantes estejam respaldados das opiniões dos seus representados.

A literatura tem apresentado alguns exemplos da governança participativa na atividade turística na qual há interdependência entre os atores sociais, que são os Arranjos Produtivos Locais - APL e os *Clusters*. Nesse tipo de aglomerações produtivas, os sujeitos sociais se consideram complementares, e não concorrentes, de modo que a interdependência entre eles contribui para maior competitividade do “produto turístico”.

O depoimento de um dos atores sociais da pesquisa apresenta aspectos que explicam de certa forma o que ocorre na governança local:

“As organizações da sociedade civil ainda não compreenderam a necessária participação deles na gestão do turismo local; esses atores sociais se comportam como dependentes do poder público, das suas decisões e ações, quando, na verdade, deveria ser ao contrário: essas organizações comunitárias deveriam ter seus projetos e pactuar com o poder público para execução dos mesmos em prol da coletividade” (Sujeito da pesquisa B1).

Nesse sentido, é evidenciada a pouca interdependência existente entre esses atores sociais do *trade* turístico local, o que têm dificultado o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis, que deveria implicar na interação entre os agentes sociais do setor. Portanto, esse indicador apresentou características da tipologia de Mercado.

De acordo com o conceito de Hall (2011), a tipologia de governança de mercado é caracterizada pela crença no mercado como mecanismo mais eficiente e mais justo para a alocação de recursos, cujos agentes produtivos (principalmente a rede hoteleira, a qual inclui as pousadas e as agências de turismo) se articulam entre eles para resolver problemas comuns entre esse grupo, considerando os critérios quantitativos para avaliar a eficiência do desenvolvimento do turismo local.

**Quadro 26 – Indicador *marketing turístico*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	55,6%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	27,3%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	36,4%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	27,3%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100%

CANTALICE, 2015.

No que concerne ao indicador *marketing turístico*, temos que, na percepção do Conselho, a maioria das respostas considera que há algumas estratégias criativas e promocionais da governança local para minimizar os efeitos da sazonalidade da atividade turística, classificando na tipologia de rede. Na percepção dos demais *stakeholders*, a governança local não busca estratégias criativas, classificando o indicador na tipologia de Hierarquia.

As estratégias de marketing são ferramentas características utilizadas pelo mercado. O *marketing* turístico é baseado nas singularidades do produto, tendo como objetivo identificar e satisfazer as necessidades de determinados grupos de consumidores. Nesse caso, buscou-se investigar quanto à utilização de tal ferramenta para minimizar a sazonalidade do turismo, atraindo turistas na época de baixa estação. De acordo com alguns relatos de proprietários de pousadas, podemos observar sua percepção sobre a questão da sazonalidade do turismo, no fragmento da fala a seguir:

“As praias aqui no Conde são muito procurados, até mesmo porque aqui no Nordeste as chuvas são escassas, na baixa estação é claro que

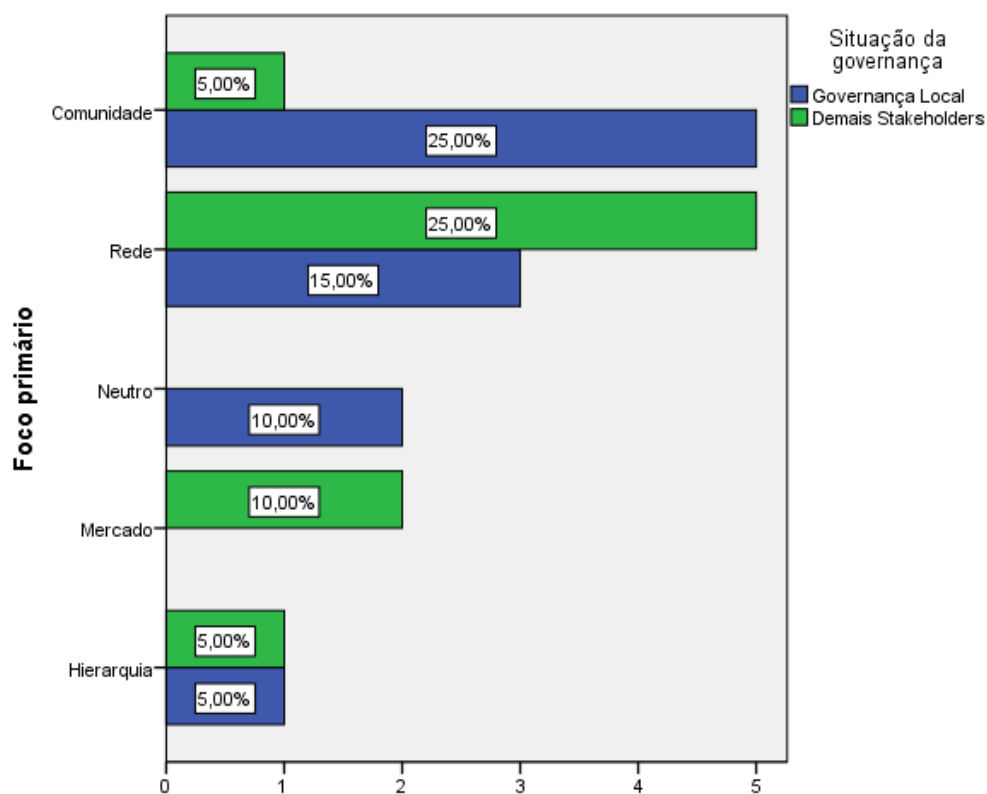
diminui o fluxo de turistas, mas não prejudica a visitação do destino turístico, a maioria dos pousadeiros utiliza a internet para divulgar a pousada e fazer as reservas, sempre tem turista aqui” (proprietária de pousada).

De fato, o advento da internet potencializou e fomentou a divulgação e comercialização do turismo, configurando-se, portanto, como um importante instrumento operacional das organizações de mercado do setor. Hall (2001) identifica, no processo de globalização contemporâneo, um aumento da competição entre os destinos turísticos que, por meio de iniciativas de “marketing de lugares”, tentam vender o destino (ou produto) turístico no livre mercado. Para o autor, esse movimento de mercantilização promove, dentro das localidades, um individualismo que em nada contribui para o crescimento equilibrado e sustentável da região.

Outro fator que justifica os resultados na visão do Conselho sobre a criação de estratégias de *marketing* envolve a Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR, que é o órgão que tem como atribuição principal divulgar os destinos turísticos da Paraíba em feiras, eventos e revistas especializadas, tendo feito este trabalho para o Conde, divulgando, além das belezas naturais das suas praias, as atividades desenvolvidas com o apoio do SEBRAE, quais sejam: Economia Criativa e de Turismo de Base Comunitária existentes na localidade.

Também existe um trabalho desenvolvido pela Coordenação Geral da Produção Associada ao Turismo (SEBRAE), vinculada à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Ministério do Turismo, que é a Produção Associada, definida pelo MTur como: “qualquer produção artesanal, industrial ou agropecuária que detenha atributos naturais e/ou culturais capazes de agregar valor ao produto turístico” (BRASIL, 2011). Desse modo, o destino turístico do Conde participa dos ‘Caminhos do Sabor’, apresentando pratos típicos da região. Esse evento acontece no período de baixa estação. Desse modo, considerando o conjunto de dados, observa-se que o indicador *marketing turístico* apresenta características da tipologia de Mercado.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão *Foco primário*, apresentado no gráfico a seguir.



CANTALICE, 2015.

Considerando o conjunto dos dados da pesquisa, a dimensão apresenta mais características da tipologia de **Rede**. Para Procopiuck (2013), os sistemas de governança em redes buscam conceber e conduzir processos políticos voltados à construção de padrões de interação entre a sociedade civil, o governo e o mercado, com o objetivo de viabilizar ações de caráter público. Nesse sentido, foi observado que há interação e negociação entre os objetivos definidos centralmente e as inovações e restrições dos atores locais participantes da governança, características estabelecidas por Hall (2011) para a classificação da governança na tipologia de Rede.

#### 4.1.6. Visões de atores não centrais

A dimensão *visões de atores não centrais* investigou os indicadores: *mobilização*, *envolvimento* e *visão compartilhada*. Os resultados destes indicadores estão apresentados nas tabelas de 21, 22 e 23 a seguir.



### Quadro 27 – Indicador *mobilização*.

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	18,2%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	54,5%	Concordo totalmente	66,7%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *mobilização* apresentou-se positivamente na percepção dos dois grupos, na medida em que a maioria dos sujeitos da pesquisa percebe que, quando há mobilização entre grupo, há uma frequência maior nas reuniões e assembleias da governança, o que leva à classificação do indicador na tipologia de Comunidades.

A mobilização é a capacidade de envolver os atores sociais participantes de um determinado grupo, facilitando, assim, o diálogo entre estes. Desse modo, verifica-se que essa mobilização ocorre por meio dos atores sociais representantes do poder público que participam da governança local. Quanto aos representantes das organizações sociais, é possível perceber que esses membros da governança local ainda se deixam conduzir. Evidencia-se, desse modo, a falta de um maior *empoderamento* dessas organizações da sociedade civil frente ao poder público local. A participação comunitária ainda se apresenta de maneira tímida nesses espaços de representação.

De fato, um dos entrevistados aponta para uma questão importante que tem sido abordada em outros estudos e que se encontra evidenciada no fragmento do depoimento a seguir:

“Um dos problemas é que a população local é muito acomodada, muitos só se envolvem em organizações e participam de reuniões de grupo quando ‘visualiza’ alguma recompensa individual e em curto prazo, o que tem dificultado no processo participativo da gestão local” (Sujeito da pesquisa B2).

Com efeito, como assinala Arnes (2009), a governança participativa ou democrática exige dos governantes uma abertura para compartilhamento do poder e exige também dos atores da sociedade uma disposição para o diálogo e para a ocupação dos espaços de poder que já estão institucionalizados, além de uma nova capacidade de formular políticas, de acompanhar a implementação das decisões tomadas de forma compartilhada.

O indicador *mobilização*, embora tenha se apresentado na tipologia de comunidades na percepção dos sujeitos da pesquisa, evidencia que a sociedade civil ainda não ocupa os espaços de participação como deveriam, ficando claro que a força mobilizadora do grupo ainda está nas mãos do poder público e da iniciativa privada. Não obstante, o indicador apresentou características da tipologia de Rede, pois há uma parceria público-privada na governança local.

Nesse sentido, como destaca Procopiuck (2013, p. 176), “as redes não respondem ao Estado; elas são auto organizadas. Embora o estado não ocupe uma posição soberana, ele pode indiretamente e imperfeitamente dirigir as redes”.

**Quadro 28 – Indicador *envolvimento*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	33,3%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	54,5%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	36,4%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

No indicador *envolvimento*, os resultados apresentam-se positivos na percepção do Conselho classificando na tipologia de Comunidades. Os demais *stakeholders*, por sua vez, classificaram-no entre a tipologia de Mercado e Rede.

O envolvimento é um indicador que possibilita a confiança entre os membros dos grupos, constituindo a base da ação coletiva e a integração entre os atores sociais nas decisões e nas ações de um grupo. Nesse sentido, foi observado que todas as programações articuladas pela Secretaria Municipal de Turismo são compartilhadas entre o grupo, bem como divulgadas para todos os envolvidos no turismo local. Assim sendo, observa-se, em concordância com a literatura, que o indicador envolvimento apresentou mais características da tipologia de Mercado.

Padilha e Verschoore (2013) destacam que existem dois tipos de motivações que levam ao envolvimento: essas motivações geram diferentes lógicas, que podem ser intrínseca e extrínseca. As motivações intrínsecas são aquelas que a própria atividade recompensa, ao passo que as extrínsecas correspondem àquelas cuja recompensa não é atividade em si. Nesse sentido, as evidências apontam que o envolvimento entre os

participantes da governança local ocorre com mais frequência por meio de motivações intrínsecas.

**Quadro 29– Indicador *visão compartilhada*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	33,3%
Discordo parcialmente	18,2%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	63,6%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

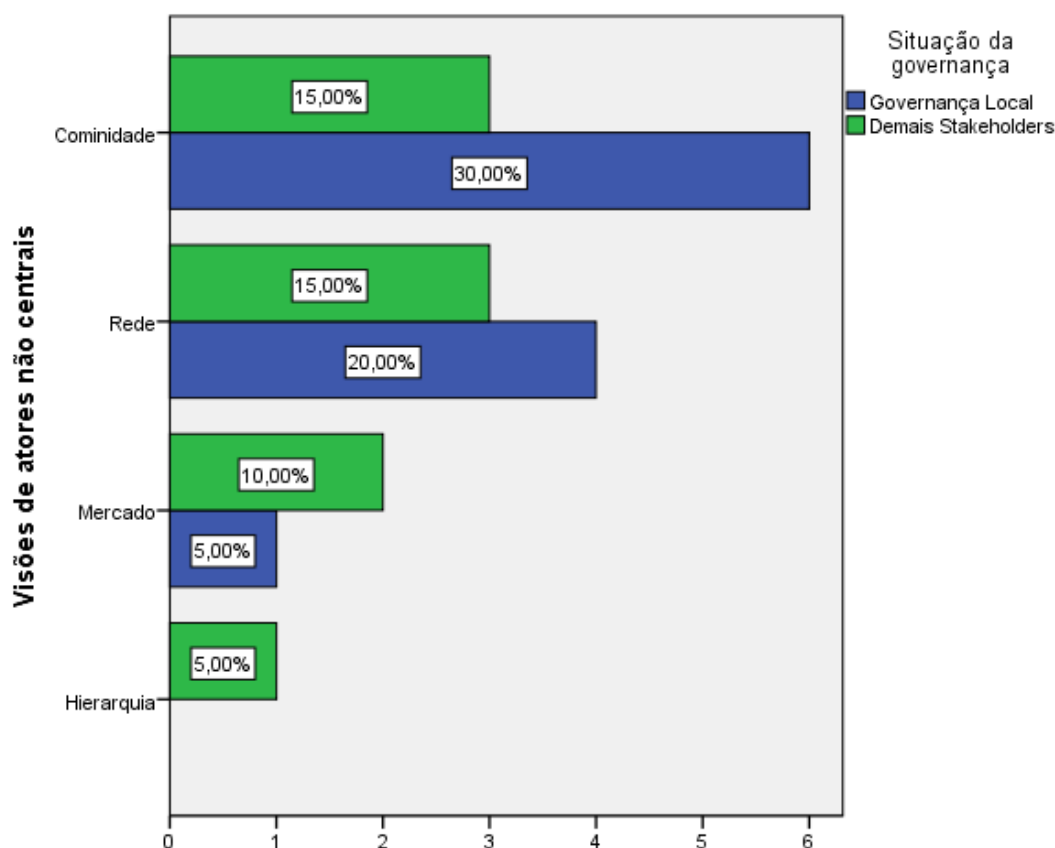
O indicador *visão compartilhada* apresentou divergência de percepção entre os grupos: para o Conselho, o indicador é classificado na tipologia de Comunidades, a maioria dos respondentes desse grupo afirma que a governança local tem uma visão compartilhada na identificação de novas ideias e nas ações do grupo. Já os demais *stakeholders* há uma divisão na percepção dos sujeitos desse grupo, uns acreditam que não há visão compartilhada na governança local e, assim, classificam o indicador na tipologia de Hierarquia, enquanto outros acreditam que há certa visão compartilhada entre a governança local e classifica o indicador na tipologia de rede.

A visão compartilhada é de fundamental importância para uma governança participativa, pois é considerada a “missão comum” de um grupo e tem como finalidade alcançar coletivamente seus objetivos. Para Ansell e Gash (2007), na governança colaborativa as partes interessadas devem desenvolver um entendimento comum sobre o que eles podem alcançar juntos, de maneira coletiva, a partir de estratégias claras alinhadas aos valores fundamentais da comunidade.

Na opinião de alguns dos sujeitos de pesquisa, quando indagados sobre a questão da visão compartilhada, “deveria ter mais reuniões que pudessem discutir melhor os objetivos do grupo e, dessa forma, construir metas para alcançar estes objetivos numa visão compartilhada do desenvolvimento que se quer fomentar na localidade” (Sujeito da pesquisa A3). D essa forma, a partir do conjunto de dados, verifica-se que ainda falta um maior engajamento dos atores sociais na construção da visão compartilhada sobre o desenvolvimento do destino turístico, e, conseqüentemente, o indicador é classificado na tipologia de Mercado.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, gerando um gráfico da tabela cruzada na visão dos dois grupos pesquisados sobre a dimensão *visões de atores centrais* apresentando a classificação da tipologia de governança, conforme pode ser observado no gráfico 6, a seguir.

**Gráfico 5 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão visões de atores não centrais.**



CANTALICE, 2015.

De fato, a governança local precisa ser mais bem alinhada na visão do grupo. O envolvimento, a mobilização e a visão compartilhada no grupo geram ideias e projetos de desenvolvimento local, a partir do direcionamento do grupo para alcançar benefícios comuns. Desse modo, considerando o conjunto dos dados da pesquisa, as divergências de percepção e as definições de tipologias descritas por Hall (2011), a dimensão *visões de atores não centrais* se classifica na tipologia de **Mercado**.

#### **4.1.7. Distinção entre formulação de política e de implementação**

Na dimensão *distinção entre formulação de política e implementação*, foram investigados os indicadores: *política pública (formulação e implementação)* e

*deliberação*. Os resultados destes indicadores estão apresentados nas tabelas de 24, 25 e 26, a seguir.

**Quadro 30 – Indicador *política pública* (Formulação).**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	36,4%	Discordo totalmente	66,7%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	36,4%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	18,2%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *formulação de política pública* apresentou-se convergente na percepção dos dois grupos, tendo em vista que a maioria dos sujeitos da pesquisa aponta que as políticas públicas de turismo não são planejadas e formuladas com a participação da governança local. Quando indagados quanto aos seus posicionamentos, alguns sujeitos pesquisados fizeram referência ao Programa de Regionalização do Turismo, mencionando que, antes dessa política de Regionalização do Turismo, existia o Programa de Municipalização do Turismo, e os municípios que já estavam se estruturando nesse programa tiveram que mudar todo o planejamento. Segue fragmentos do depoimento:

“Não formulamos coletivamente a política pública. É assim, o MTur e os órgãos parceiros planejam, decidem o que é melhor para o turismo no Brasil, e formulam coletivamente entre eles o Programa ou a Política Pública e, só então, após a formulação é orientada para ser implementadas nos destinos turísticos que fazem parte do Programa, foi o que aconteceu com o Programa de Municipalização, eles que decidiram mudar tudo e passar para Regionalização do turismo” (Entrevistado B2).

De fato, em 2003, com a criação Ministério do Turismo – MTur, o PNMT foi substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo, passando a considerar a dimensão regional. De acordo com o MTur, o referido Programa foi construído coletivamente, assim como a Política de Regionalização, e o processo avaliativo envolveu diversos atores estratégicos do Turismo em todo o País, que contribuíram com seus conhecimentos e suas experiências (BRASIL, 2013).

Esse Programa é um dos mais amplos do Ministério do Turismo, considerado um “guarda-chuva” que abriga uma série de subprogramas, projetos e ações que vêm sendo implementados a partir de demandas verificadas por meio da avaliação periódica

que é realizada pelo MTur, que conta com colaboração de vários destinos turísticos que participam da Regionalização do Turismo, através das instâncias de governança regionais.

Arnes (2013) assinala que o referido Programa tem como objetivo definir a abrangência territorial de ativos turísticos e seus impactos (atuais e possíveis), podendo esses limites serem ajustados no diálogo com as instâncias de governança do turismo, tanto as estaduais como as regionais.

De fato, de acordo com a Secretária Executiva de Turismo da Paraíba, o MTur tem proporcionado a possibilidade de um maior diálogo entre as instâncias de governança, com a criação da “figura” do Interlocutor Estadual do Programa de Regionalização, Regional e Municipal, considerados atores operacionais como forma de fortalecer e estender a rede de mobilização e interação com o MTur.

Desse modo, nos novos arranjos de governança, os atores públicos, privados e da sociedade civil participam e muitas vezes cooperam na formulação e implementação de políticas públicas. No caso da instância de governança investigada, verifica-se que o Conselho é relativamente novo, não tendo condições de apresentar resultados quanto à participação na formulação de políticas públicas. Portanto, a partir do conjunto de dados, o indicador apresenta características tipologia de Mercado.

#### **Quadro 31 – Indicador *política pública* (Implementação)**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i></b>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	55,6%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	0,0%
Concordo totalmente	63,6%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *implementação de política pública* apresentou divergências na percepção dos dois grupos pesquisados, haja vista, de acordo com o Conselho, a implementação ser planejada com a participação da governança local, classificando o indicador na tipologia de Comunidade. Quanto aos demais *stakeholders*, os resultados apontam que não há participação dos representantes da governança local na implementação da política pública, sendo o indicador classificado na tipologia de

Hierarquia. Foi mencionado que o governo local (Prefeitura) é responsável por decidir como ocorre a implementação das políticas públicas, muitas vezes pautadas pelo mercado, visualizando, acima de tudo, ganhos econômicos.

É importante ressaltar que as decisões de implementação de políticas devem considerar a economia, numa ótica de investimentos privados, na qual a comunidade local esteja envolvida, de forma que a política pública seja socialmente inclusiva.

Nóbrega (2015) observou em seus estudos sobre governança do turismo que a prática que deveria envolver os atores sociais envolvidos no turismo de forma participativa, geralmente não são considerados para a efetiva implementação, pois decisões públicas ainda estão enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras.

Nesse contexto, o destino turístico investigado também evidencia fato como esse, uma vez que, na percepção de muitos dos sujeitos da pesquisa, a gestão do governo municipal ainda está muito enraizada nas práticas centralizadoras, de gestão hierárquica perpetrada desde muitos anos na história política do município.

No entanto, foi evidenciado que o Projeto de Turismo de Base Comunitária e de Produção Associada ao Turismo, desenvolvidos pelo Ministério do Turismo e seus parceiros, foram implementados na localidade com o apoio do governo local. Ambos os projetos foram iniciados em 2011 e têm como objetivo identificar as potencialidades para contribuir com a diversificação da oferta turística brasileira, associada ao desenvolvimento local com geração de trabalho e renda.

De acordo com a comunidade beneficiada, esses projetos têm contribuído tanto financeiramente, devido a um incremento na renda familiar, quanto culturalmente, considerando a valorização da cultura dessas comunidades. Conforme opiniões de representantes de organizações que são beneficiadas pelos citados projetos, a governança local teve um papel importante na implementação dessa política pública.

Para Procopiuck (2013), as políticas públicas são constituídas por uma significativa porção do nosso ambiente sociopolítico, o que torna importante conhecer como elas são formuladas, orçadas, implementadas e avaliadas.

As políticas públicas do turismo muitas vezes criam oportunidades futuras que fornecem fortes motivações para que os interessados se mobilizem em favor da manutenção ou expansão. A título de exemplo, o Programa de Regionalização do Turismo vem se mantendo com adaptações necessárias, definidas a partir de estudos, pesquisas e avaliação. Apoiados nesta política pública estão os Projetos de Produção

Associada ao Turismo e de Talentos do Brasil Rural, os quais estão sendo desenvolvidos na comunidade do Conde com o apoio do SEBRAE, órgão parceiro do MTur, PBTUR, e do governo local.

Desse modo, o indicador investigado apresentou características da tipologia de Rede, já que, de acordo com Hall (2011), a elaboração e implementação de políticas são vistas como uma série de intenções de uma rodada de negociação que acontece entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil.

### **Quadro 32 – Indicador *deliberação*.**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	22,2%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	33,3%
Neutro	9,1%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	72,7%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Os resultados do indicador *deliberação* apresentaram divergência na percepção dos sujeitos entrevistados. Por um lado, os participantes do Conselho confirmam que há deliberação entre eles e que os representantes das organizações comunitárias são incentivados a contribuir efetivamente nas deliberações do grupo a respeito do desenvolvimento local, trazendo para discussão as necessidades da comunidade, levando o indicador a ser classificado na tipologia de Comunidade. Por outro lado, os demais *stakeholders* classificam o indicador entre as tipologias de Mercado e Rede. Estes afirmam que não há deliberação entre os grupos, pois, a partir das opiniões coletadas, pode-se inferir que a assimetria existente entre os membros do grupo (no que concerne a poder, conhecimento e recursos) tem interferido negativamente na legitimidade do processo participativo da governança local, que abrange muitos dos indicadores investigados. Nesse sentido, de acordo com a opinião de um dos sujeitos da pesquisa “muitos dos que participam vão apenas para legitimar as decisões do poder público” (Sujeito da pesquisa B4).

Desse modo, fica evidenciada – não só nesta pesquisa, mas também em outros estudos, como nos de Cruz (2006), Arnes (2010) e Corezola (2010) – a fragilidade da participação da sociedade civil nos espaços de participação. Em muitos dos Fóruns,



Conselhos e dos demais espaços de participação, as deliberações não ocorrem de forma igualitária, verificando-se que as assimetrias de poder, de conhecimento e de recursos favorecem relações clientelistas e paternalistas, que têm como consequências o favorecimento de determinado grupos e exclusão de outros.

Ansell e Gash (2007) reconhecem esse fato, pois assinalam que os estudos sobre governança colaborativa têm reconhecido que os desequilíbrios de poder e recursos têm afetado determinados grupos a participar do processo de colaboração.

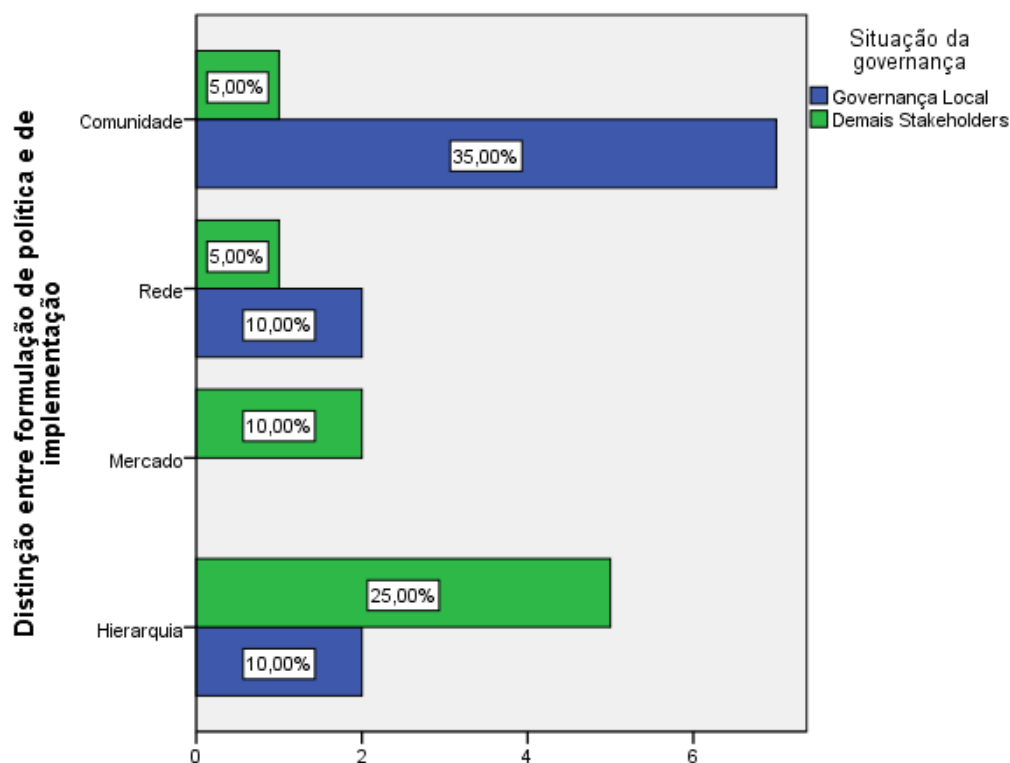
De fato, quando os atores sociais percebem que a importância da sua participação é apenas para homologar e/ou legitimar projetos já prontos, esses membros se sentem desmotivados a vir “à mesa de negociação”.

A condução de políticas públicas requer modelos de governança que tenham a capacidade de mobilização do conhecimento em benefício da sociedade, contribuindo para a democratização dos processos decisórios locais, tarefas e responsabilidades compartilhadas entre o poder público e organizações da sociedade civil (comunitárias e privadas).

Nesse sentido, há a necessidade da existência de uma sociedade civil forte (*empoderada*) e organizada para condução dos interesses coletivos, bem como uma melhor abertura do poder público na aceitação dessa participação da sociedade civil. Portanto, a partir do conjunto de dados, observa-se que o indicador apresenta características da tipologia de Hierarquia. Para Hall (2011), na tipologia de governança hierárquica, a formulação de políticas públicas ocorre em um nível central e pode ser controlada do “topo” da organização.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão conforme pode ser observado no gráfico 7, a seguir.

**Gráfico 6 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão distinção entre formulação de política e implementação.**



CANTALICE, 2015.

A partir dos resultados dos questionários somados aos outros dados secundários, aos discursos dos atores e às inferências da pesquisadora numa análise de triangulação de dados, pode-se afirmar que essa dimensão apresenta uma configuração híbrida, apresentando características de mais de uma tipologia, embora tenha sido observada a predominância de características de mercado, classificando-a na tipologia de **Mercado**. Os dados referentes a esta dimensão apresentaram homogêneos nos resultados dos três indicadores na percepção dos demais stakeholders, na visão do conselho, os resultados do indicador política pública, se referindo a implementação, apresentou resultados divergentes dos demais indicadores dessa dimensão.

#### **4.1.8. Critério de sucesso**

A dimensão *critério de sucesso* investigou os indicadores *transparência*, *autonomia comunitária* e *preservação cultural*. Os resultados destes indicadores estão apresentados nos quadros 27, 28 e 29, a seguir.

**Quadro 33 – Indicador *transparência*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	27,3%	Discordo parcialmente	44,4%
Neutro	9,1%	Neutro	22,2%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	54,5%	Concordo totalmente	0,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *transparência* também apresentou divergência entre as percepções dos grupos pesquisados. A maioria dos representantes do Conselho considerou que existe prestação de contas entre grupo, sendo o indicador classificado na tipologia de Comunidade. Na percepção dos demais *stakeholders*, não há prestação de contas dos recursos investidos no desenvolvimento do turismo local, classificando o indicador na tipologia de Hierarquia. A partir dos dados secundários, observa-se que há prestação de contas dos gastos do governo municipal do Conde por meio do portal da transparência. De acordo com os representantes da governança local, o Conselho Municipal de Turismo ainda não captou recursos por meio de suas próprias articulações.

A transparência da prestação de contas é importante parâmetro de boa governança, porque permite que as partes interessadas sintam que vale a pena sua participação e que a tomada de decisão tenha influência desse processo participativo, estabelecendo, desse modo, credibilidade e confiança entre o grupo. Assim, o indicador *transparência* apresentou características da tipologia de Rede.

**Quadro 34 - Indicador *autonomia comunitária*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	11,1%
Neutro	0,0%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	44,4%
Concordo totalmente	81,8%	Concordo totalmente	22,2%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *autonomia comunitária* se apresentou divergente nas percepções dos atores sociais pesquisados. Essas divergências podem ser explicadas pela diversidade dos segmentos que atuam no turismo local, já que, de alguma forma, há uma tendência

dos Conselheiros de avaliar como positiva a experiência do Conselho. Já os demais *stakeholders* tendem a se posicionar numa avaliação mais crítica e de oposição, visto que eles não participam das decisões discutidas na governança local.

Desse modo, na visão da governança local, os resultados apresentaram a classificação do indicador na tipologia de Comunidades. Já os demais *stakeholders* não percebem que a comunidade local tenha autonomia quanto ao processo de desenvolvimento da atividade turística e, por conseguinte, classifica o indicador na tipologia de Hierarquia.

Desse modo, quanto aos resultados positivos encontrados para o indicador *autonomia*, observou-se que estes se encontram ancorados nas novas experiências de turismo local, com ênfase para as comunidades do Quilombo Ipiranga, do Assentamento Gurugi e do Território do Macuxi, localizados no município do Conde. Essas novas experiências de turismo estão sendo realizadas com o apoio do SEBRAE–PB, com uma proposta de desenvolvimento de *Economia Criativa*, definida como o conjunto de negócios intensivos em conhecimentos baseados no capital intelectual, cultural e na criatividade, gerando valor econômico para a comunidade.

De fato, essas experiências têm contribuído para a inclusão destas comunidades no desenvolvimento do turismo, as quais têm se beneficiado com o aumento na renda familiar, bem como têm incentivado a comunidade para a valorização da sua cultura, como é possível perceber na fala da coordenadora de um dos projetos, que também pertence à comunidade Quilombola Ipiranga:

“Aqui no quilombo, a gente praticamente não dançava mais o coco, que só era mostrado fora. Com a vinda dos turistas, resgatamos essa tradição, o que tem sido muito bom, principalmente para as crianças, que têm a oportunidade de aprender sobre a nossa cultura e reproduzir esse saber” (Entrevistada: Ana Lúcia Rodrigues, Coordenadora do projeto).

Quanto ao aumento e incremento da renda familiar, a agricultora D. Nice, residente do Assentamento Gurugi, relatou que:

“Além da venda de produtos agrícolas na feira do Conde, eu já fazia doces de frutas para vender e ajudar na renda familiar. Mas, com a capacitação do SEBRAE, que me proporcionou acompanhar as visitas em Bananeiras (Brejo Paraibano, onde o SEBRAE tem desenvolvido um projeto de Economia Criativa) e ver como funciona o processo de comercialização do doce lá, e com ajuda do SEBRAE, desenvolvi a marca do meu doce, passando a vender nas feiras de turismo, nas pousadas e restaurantes locais. E então, me animei e abri meu Restaurante Rural, localizado no Assentamento, na minha propriedade. Isso tem me ajudado muito, minha vida tem melhorado financeiramente

a cada dia, não tenho do que reclamar” (Agricultora - Presidente da ASCOTRUGI).

Mesmo com essas novas experiências de turismo configuradas como de base comunitárias, nas quais há certa autonomia da comunidade envolvida, mas, ainda assim, são experiências pontuais, envolvendo apenas três comunidades locais.

Atualmente, essas experiências representam mais atrativos para o destino turístico, contribuindo para diversificação da oferta do “Produto Turístico”. No entanto, torna-se necessário esclarecer que o destino turístico de Conde se configura no segmento de Turismo sol e mar, e, desse modo, verifica-se que a maioria dos empreendimentos é de propriedade privada ou de redes de hotéis, não condizendo com o conceito de governança comunitária, a qual sugere os resultados sob o ponto de vista da governança local.

Nos estudos sobre turismo que apontam a existência de governança comunitária (BURSTYN; BARTOLO; DELAMARO, 2009; IRVING, 2009; CORIOLANO, 2009), a comunidade é responsável por realmente autogerir as ações de desenvolvimento do turismo, guiando o seu desenvolvimento de acordo com as prioridades locais da comunidade, não excluindo, dessa forma, a participação do poder público e de instituições governamentais. Portanto, a partir do conjunto de dados da pesquisa, percebe-se que o indicador *autonomia comunitária* apresenta características da tipologia de Mercado.

#### **Quadro 35 – Indicador *preservação da cultura local***

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	55,6%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	27,3%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	72,7%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Os resultados do indicador *preservação cultural* também apresentaram divergentes percepções dos grupos pesquisados. De acordo com o Conselho, a cultura do município é preservada e, sendo este o caso, seus membros acreditam que o turismo pode contribuir com a preservação e valorização da cultura local. Os resultados classificaram

o indicador na tipologia de Comunidades. Quanto aos demais stakeholders, estes classificaram o indicador na tipologia de Mercado.

De fato, a comunidade tem despertado para a questão da importância da valorização da cultura local: algumas atividades estão sendo desenvolvidas em comunidades rurais no Conde com o apoio do poder público federal por meio de políticas públicas setoriais provenientes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério do Turismo (MTur), que vêm criando espaço em suas ações para o fomento a grupos organizados de base comunitária no entorno de suas propriedades rurais ou áreas de conservação.

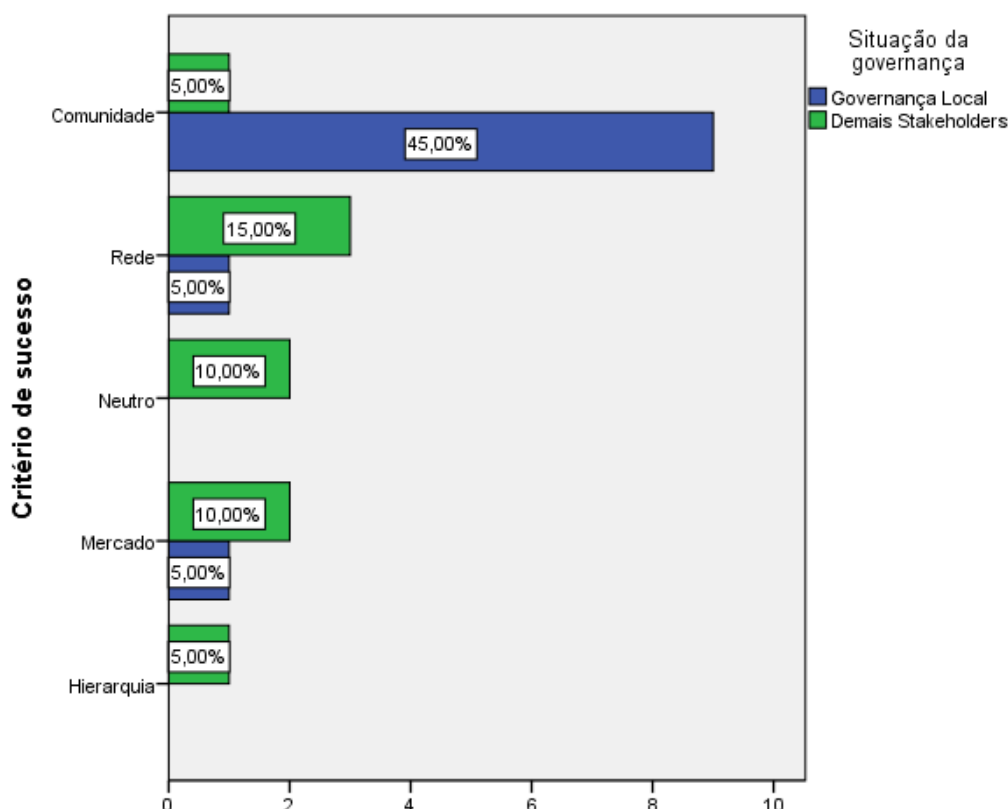
De acordo com relatos das comunidades beneficiadas com os projetos, o ganho maior está sendo no resgate das tradições das comunidades, seja quilombola ou indígena Mucuxi, bem como nas propriedades rurais, as quais têm agregado valor à atividade agrícola por meio da Produção Associada ao Turismo. Atualmente, existe uma relação positiva entre o desenvolvimento e a valorização das identidades culturais que têm servido de motivação para esse processo de descoberta do valor da cultura local nos destinos turísticos.

Segundo Leal (2009), a abertura para o turismo, que antes era vista como processo de aculturação, passa então a ser promovida como um veículo de reforço à etnia e à revitalização cultural. Semelhantemente, Sansolo e Burzstyn (2009) enfatizam que o turismo de base comunitária tem como potencial, além dos benefícios econômicos, a revalorização da identidade cultural de uma dada população, bem como a valorização da conservação ambiental como valor intrínseco aos seus modos de vida.

De fato, as discussões realizadas no mundo contemporâneo sobre turismo e sustentabilidade advertem para a prática da conservação dos recursos naturais e culturais, e o compromisso de desenvolvimento socioeconômico das comunidades autóctones é fundamental para sua participação em todo o processo de desenvolvimento do turismo. Assim sendo, a partir do conjunto de dados analisados, o indicador *preservação cultural* apresenta características da tipologia de Rede.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão critérios de sucesso, conforme pode ser observado no gráfico 8, a seguir.

**Gráfico 7 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão critério de sucesso.**



CANTALICE, 2015.

Os resultados desta dimensão, na visão dos participantes da governança, apresentam mais características da tipologia de governança de Comunidade. No entanto, na visão dos demais *stakeholders*, a dimensão corresponde à tipologia de Rede. A partir das divergentes percepções, somadas aos outros dados levantados na pesquisa e à análise de triangulação dos dados, a classificação da governança local aponta mais características da tipologia de **Rede**, tendo em vista que a governança é constituída de atores públicos e da sociedade civil numa parceria, de maneira que facilita a coordenação de interesses e recursos públicos, exemplificados nas parcerias das novas experiências de turismo que vem sendo desenvolvidas no destino turístico.

#### 4.1.9. Lacunas e Déficits de Implementação

No que tange à dimensão *lacunas/ déficit de implementação*, os indicadores selecionados foram: *planejamento integrado*, *recurso* e *preservação ambiental*. Os resultados dos indicadores estão apresentados nas tabelas de 30, 31 e 32, a seguir.

**Quadro 36 – Indicador *planejamento integrado*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	18,2%	Discordo totalmente	44,4%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	36,4%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	36,4%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Na percepção dos representantes do Conselho, o indicador *planejamento integrado* evidencia que a maioria desse grupo afirma haver um planejamento integrado na governança local, classificando-o nas tipologias de Rede e Comunidade. Já na percepção dos demais *stakeholders*, não há um planejamento integrado, o que leva à classificação do indicador na tipologia de Hierarquia. De acordo com depoimento do sujeito de pesquisa deste último grupo, o planejamento fica a cargo do Presidente do Conselho, que é o Secretário de Turismo do município e de sua equipe de trabalho da secretaria. Um dos exemplos citados foi o Projeto da praia de Jacumã, pois muitos dos participantes da governança local, quando perguntados sobre o Projeto, não souberam responder as perguntas: De onde vinham os recursos? Como foi planejado? Quais as articulações? Desse modo, verifica-se que não houve um planejamento integrado sobre o referido Projeto.

Cruz (2006) assinala que o planejamento é algo que remete ao futuro, mas para projetar o futuro é necessário olhar para o passado e para o presente a fim de identificar erros que não se pretende continuar cometendo. Para a autora, o planejamento é um processo político-ideológico, que exprime anseios, objetivos e visões de mundo dos sujeitos sociais que o conduzem.

Hall (2001) destaca que, embora o planejamento não seja uma panaceia para todos os males, quando totalmente voltado para processos, ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo em longo prazo. Desse modo, o planejamento integrado de um destino turístico poderá ser considerado um diferencial competitivo no mercado.



No entanto, as variáveis que influenciam o turismo são variadas e complexas, e esforços isolados não são suficientes para produzir mudanças reais. Nesse sentido, há uma urgência na mudança de pensamento tanto por parte do poder público, que tem de ser mais receptivo na participação cidadã, bem como pelos cidadãos, que precisam entender seu papel nos espaços de participação e representação social, com o objetivo de estabelecer efetivamente um planejamento integrado e participativo, por meio da construção coletiva de um projeto de desenvolvimento do turismo local.

Considerando o conjunto de dados analisados, o indicador *planejamento integrado* apresenta características da tipologia de Mercado, evidenciando, dessa forma, um planejamento mais voltado para o foco no lucro, negligenciando outras dimensões que influenciam na sustentabilidade do destino turístico.

**Quadro 37 - Indicador *recursos*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	55,6%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	9,1%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	36,4%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	45,5%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Quanto ao indicador *recursos*, os resultados apresentam-se também divergentes, já que a maioria dos representantes do Conselho afirma que a alocação de recursos para investimento no turismo local é articulada entre os participantes da governança, e, conseqüentemente, o indicador é classificado na tipologia de Comunidades. Já os demais *stakeholders* discordam que os recursos alocados sejam articulados entre a governança local, levando o indicador a ser classificado na tipologia de Hierarquia. De fato, segundo um membro do grupo de demais *stakeholders*, “os recursos para os investimentos no município, seja para o turismo ou outro setor, são articulados entre a prefeita e as empresas” (Sujeito da pesquisa B2).

De acordo com o conjunto de dados da pesquisa, observou-se que a instância de governança local (COMTUR) ainda não teve recursos financeiros articulados exclusivamente pelo órgão. No entanto, existem articulações municipais, das quais a Secretaria de Turismo tem participado para captar recursos financeiros para melhorias no destino turístico. Foi ressaltado como exemplo de tal articulação os recursos para

construção do Centro turístico na praia de Jacumã, proveniente do MTur, por meio de emenda parlamentar do senador Vital do Rêgo, que conseguiu a liberação de recursos do governo federal da ordem de R\$ 2,5 milhões, sendo R\$ 2 milhões destinados ao projeto da praia de Jacumã e o restante para a pavimentação na região. Portanto, analisando o conjunto de dados obtidos, considera-se o indicador *recursos* com características da tipologia de governança de Mercado.

**Quadro 38 – Indicador *preservação ambiental*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	18,2%	Discordo totalmente	44,4%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	54,5%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	18,2%	Concordo totalmente	0,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *preservação ambiental* apresentou muitas divergências entre a opinião dos grupos pesquisados e entre as respostas obtidas e a realidade encontrada. Na percepção do Conselho, o indicador se classifica na tipologia de Rede. Na visão dos demais stakeholders, o indicador foi classificado na tipologia de Hierarquia.

Sobretudo no que se refere à gestão municipal do destino turístico, a investigação de Lacerda (2011) sobre o índice de sustentabilidade da atividade turística do Conde apresentou que, das 16 variáveis investigadas sobre a questão ambiental, apenas quatro foram avaliadas positivamente em relação à preservação e conservação do meio ambiente, quais sejam: Monitoramento da qualidade da água; Processos de tratamento de esgotos; Processo de certificação ambiental e/ou turística; e Processo tecnológico de minimização dos impactos da produção rural.

No entanto, a geração, a coleta e a destinação de resíduos são questões problemáticas para a sustentabilidade do destino turístico. A relação entre a quantidade de lixo produzido e a quantidade de lixo coletado é um indicador de extrema relevância, podendo ser associado tanto à saúde da população quanto à qualidade do ambiente.

Nesse sentido, observa-se que no destino turístico não há coleta seletiva; há apenas alguns tonéis nas entradas das praias para que possam ser colocados os resíduos. A coleta de lixo do destino turístico é ineficiente, um problema que a localidade ainda não conseguiu resolver, evidenciado em maior proporção no período de alta estação,

quando há um aumento do fluxo de pessoas no destino. A seguir, estão apresentadas fotografias, bem como trechos da reportagem sobre essa questão.

**Figura 18 - Lixo nas ruas do Conde-PB**



CANTALICE, 2015.

“A falta de coleta do lixo continua causando transtornos a moradores, comerciantes e turistas do município de Conde, Litoral Sul da Paraíba”.  
“Amontoados de lixo são facilmente vistos nas esquinas, nas calçadas e às margens da PB-008, atraindo insetos além de animais peçonhentos para as residências, o que coloca a saúde das pessoas em risco” (Jornal da Paraíba, 01 de setembro de 2014).

Devido a ineficiência da coleta de lixo, alguns moradores e comerciantes ateiam fogo nos detritos acumulados para evitar a proliferação de insetos, animais peçonhentos e mau cheiro. Conforme apresentado na figura a seguir.

**Figura 19 - Queima de lixo no Conde por falta de coleta**



CANTALICE, 2015.

Outra questão que afeta a sustentabilidade ambiental é o tratamento de esgoto, uma vez que, de acordo com os dados secundários, na área das praias, bem como na maioria das ruas e dos empreendimentos turísticos, não se constatam rede de esgoto, na maioria dos empreendimentos existem as fossas sépticas.

Outro fato importante é a conservação das matas e florestas, visto que elas têm uma função importante para sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, foi evidenciado que as matas têm sido ameaçadas, em razão da ampliação das suas áreas para o cultivo agrícola, pela implantação de infraestruturas, expansão urbana e a crescente especulação imobiliária, principalmente para implantação de condomínios residenciais e empreendimentos turísticos, o que tem afetado as áreas de preservação, como evidenciado nas Figuras 20 e 21, a seguir:

**Figura 20 – Vista aérea do Litoral Sul – Conde-PB**



VIDAL, 2009.

**Figura 21 – Vista aérea da praia de Coqueirinhos**



VIDAL, 2009.

Quanto aos empreendimentos turísticos na localidade, observa-se que, mesmo na Área de Preservação Ambiental (doravante, APA) de Tambaba, a única pousada existente na praia não obedece às políticas ambientais específicas para tal área, sendo constatado que não há rede de esgotamento, o que tem contribuído para a poluição do Rio Garaú. Outro ponto importante a ser destacado envolve as negociações para a construção de um gigantesco complexo turístico, “Reserva do Garaú”, composto de quatro resorts, com 1.892 apartamentos, um campo de golfe, quatro condomínios com 959 lotes residenciais, três pousadas com 288 unidades habitacionais, três clubes, um centro comercial e estacionamentos com 1.400 vagas. (Acesso ao vídeo promocional do empreendimento: <https://www.youtube.com/watch?v=ujiGLNcbTXE>).

De acordo com o depoimento do Pesquisador e Prof. André Piva, Coordenador Pós- Graduação de Turismo da UFPB, “o projeto trará uma agressão irreversível ao meio ambiente. O projeto arquitetônico, assim como toda a concepção do empreendimento nada tem de sustentabilidade, mesmo que no projeto se diga isso, ou mesmo se tratar de um projeto ecoturístico, tudo não passa de falácias”. Ainda de acordo com o depoimento do pesquisador em entrevista para a Folha do Meio Ambiente, “Tambaba já é oficialmente considerada como Área de Proteção Ambiental, por isso

*nosso estarrecimento com uma licença já previamente concedida, e indícios de que o empreendimento pode se tornar realidade. Como isso é possível? Quais as forças e interesses que estão possibilitando tal conduta?”* (Folha do Meio Ambiente. Edição Impressa, março de 2013).

Todo trecho da praia de Tambaba, conhecida internacionalmente por ser uma praia naturista, está inserida na APA de mesmo nome e apresenta orla exposta, retilínea, com grandes falésias e estreita faixa de praia. A erosão é bastante intensa na área atuando diretamente sobre as falésias favorecendo voçorocas, como se pode observar nas Figuras 20 e 21, já apresentadas.

No trecho que se pretende construir o Projeto do Complexo Turístico, predomina cobertura do bioma da Mata Atlântica em estágio de regeneração. O Projeto encontra-se em análise pelo órgão de regulamentação ambiental da Paraíba, SUDEMA (Superintendência de Administração do Meio Ambiente), com forte oposição de diversos organismos ambientais locais, que não desejam que uma invasão turística de tal porte destrua um patrimônio natural com interfaces tão valiosas para a preservação ambiental, geográfica e cultural. Embora o projeto já tenha sido denunciado ao Ministério Público Federal, atualmente o processo ainda se encontra tramitando.

De acordo com Corionalo (2009), os governos, geralmente, posicionam-se a favor desses empreendimentos hoteleiros transnacionais e facilitam o que for necessário para garantir a atração do capital estrangeiro, assegurando infraestrutura básica de serviços urbanos relacionados a transportes, comunicações, abastecimento de água potável, pavimentação, esgotos, etc. Partem do suposto que tais empreendimentos são propulsores de desenvolvimento. Contraditoriamente, se dá um processo de descaracterização de comunidades pesqueiras para alocação da infraestrutura para o turismo, a exemplo do que ocorreu em outros núcleos nordestinos voltados ao turismo internacional, tais como a Praia de Porto de Galinhas, em Pernambuco, a Praia de Pipa, no Rio Grande do Norte, Trancoso, Arraial D’Ajuda, Grarajuba, Itacaré, Porto Seguro, Praia do Forte, todas na Bahia, e Maragogi em Alagoas.

Dessa forma, os projetos turísticos transformam terras, lugares, viagens, sonhos e imagens em mercadorias. Ademais, os discursos políticos, jurídicos e econômicos são justificados por esse mesmo modo de pensar no que se refere às questões de sustentabilidade ambiental, marcados pela vagueza, ambiguidade e omissão, mostrando, assim, incapacidade quanto à solução dos problemas socioambientais e quanto ao estabelecimento de normas e institucionalização efetiva dos serviços turísticos. Assim,

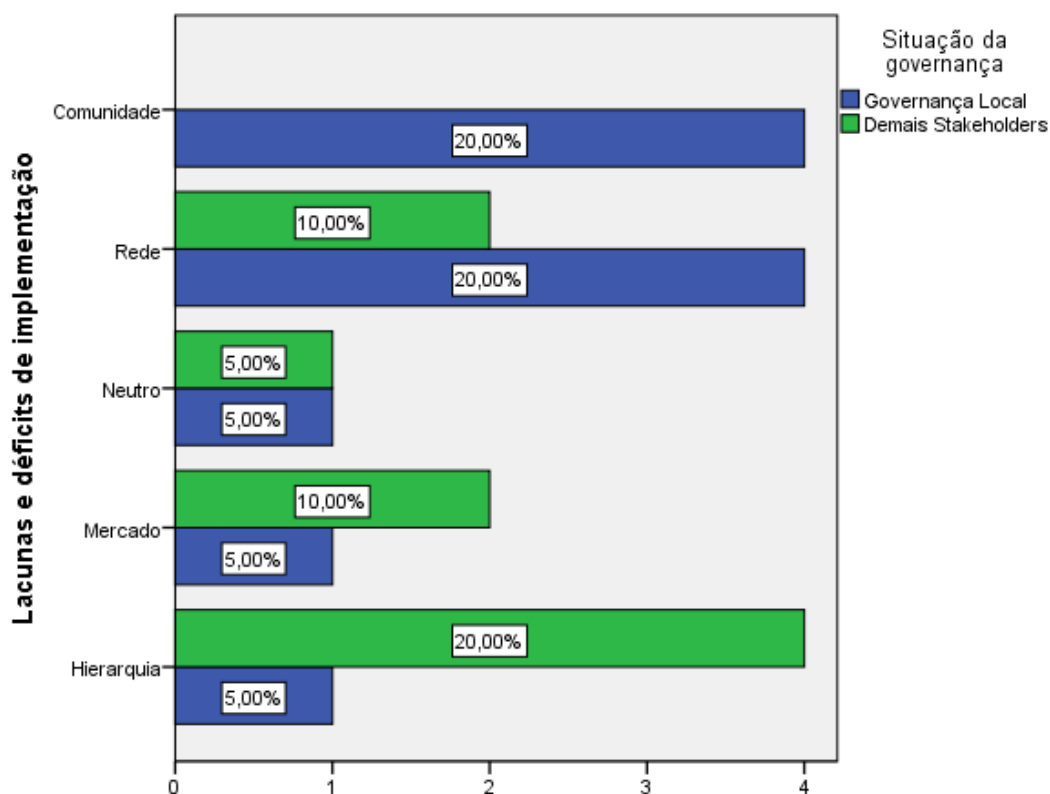


considerando o conjunto de dados, observa-se que o indicador *preservação ambiental* apresentou mais características da tipologia de Mercado.

Hall (2001) tece severas críticas à racionalidade técnica imposta nos dias de hoje que – baseada em critérios meramente econômicos – conduzem a um individualismo avassalador. Nesse sentido, enfatiza a necessidade de se resgatar valores éticos vinculados a conceitos como “bens públicos” e de “interesse público”.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão lacunas e déficits de implementação, conforme pode ser observado no gráfico 9, a seguir.

**Gráfico 8 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão lacunas e déficits de implementação.**



CANTALICE, 2015.

Esta dimensão, na visão do Conselho, apresenta mais características da tipologia de Rede, enquanto que, quanto aos demais *stakeholders*, foram identificadas características da tipologia de Hierarquia. Desse modo, a partir das divergências e do conjunto de dados coletados, pode-se afirmar que a governança local se classifica na tipologia de **Mercado**, evidenciada na falta de um planejamento integrado, bem como nos modos como são tratados os recursos ambientais do destino investigado.

#### 4.1.10. Razão para lacunas e déficits de implementação

Os indicadores selecionados para a dimensão *razão para lacunas/ déficit de implementação* foram: *Desempenho*, *Evolução dos conhecimentos das novas tecnologias* e *Incerteza na demanda*. Convém explicar que o objetivo dessas questões foi verificar como os *stakeholders* do turismo local pensam e avaliam os motivos que geram os déficits de implementação de Projetos, Planos e Ações.

**Quadro 39 – Indicador *desempenho*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	9,1%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	9,1%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	9,1%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	0,0%
Concordo totalmente	63,6%	Concordo totalmente	100,0%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *desempenho* apresentou-se positivamente, na visão dos grupos pesquisados, classificando o indicador na tipologia de Comunidade. A partir das respostas obtidas, pode-se afirmar que os *stakeholders* do turismo local conhecem os motivos que podem gerar o insucesso da implementação. Desse modo, o bom desempenho da governança vai depender da efetiva participação social na busca da eficiência na geração de benefícios coletivos, contribuindo para a sustentabilidade do destino turístico. Isso exige da sociedade um incentivo para aumentar a capacidade desses atores de contribuir com a gestão sustentável do destino turístico. A capacitação e apoio técnico são fundamentais para o desenvolvimento da atividade turística com qualidade e, ao mesmo tempo, geram emprego e renda para a população local, que deve estar engajada na



atividade, ocupando cargos que exijam uma maior qualificação e, conseqüentemente, maiores salários.

Nesse sentido, foram citadas algumas iniciativas de apoio da iniciativa privada, proporcionando alguns cursos de qualificação profissional para comunidade, mas ainda muito pontual, atingindo apenas uma pequena porcentagem dos atores locais.

De acordo com as propostas do MTur apresentadas no Programa de Regionalização do Turismo, a qualificação profissional dos serviços e da produção associada é considerada quando o destino turístico atinge o 2º nível de implementação do Programa, a partir dos eixos de atuação do MTur e dos níveis de implementação.

De acordo com os resultados da avaliação do MTur em 2013, intitulado de Estudos de Competitividade dos 65 Destinos Indutores de Turismo, constam fatores como a utilização de profissionais informais em atividades ligadas ao turismo e as deficiências em relação à formação dos profissionais que trabalham no setor — entre as mais citadas estão idiomas, gestão de negócios, gestão de atrativos, mas vale ressaltar que cerca de metade dos destinos ainda aponta alfabetização e noções de higiene como deficiências do profissional local. Outro fator evidente diz respeito à ausência da prática de consulta à população sobre os projetos turísticos na maior parte dos destinos (BRASIL, 2013).

Desse modo, observa-se, a partir dos resultados dos questionários, que os atores sociais envolvidos na atividade turística têm clareza quanto aos novos modelos de governança e quanto ao que deve ser feito para atingir o bom desempenho do setor turístico na localidade, embora seja observada também a falta de vontade política nessa articulação. Portanto, o indicador em questão é classificado com características de Mercado, uma vez que utiliza o critério monetário para avaliar o desempenho do setor turístico. Na governança de mercado, as lacunas e falhas de implementação ocorrem quando os mercados não são capazes de funcionar, gerando as “falhas do mercado”.

#### **Quadro 40– Indicador evolução dos conhecimentos das novas tecnologias**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i></b>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	9,1%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	27,3%
Concordo totalmente	90,9%	Concordo totalmente	63,6%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *evolução dos conhecimentos das novas tecnologias* apresentou-se positivamente na visão dos grupos pesquisados. A partir das respostas obtidas, verificou-se que a maioria dos respondentes se referiu à informática, à internet e às redes sociais. Foi possível observar que a Prefeitura Municipal disponibiliza um site institucional contendo informações sobre o destino turístico, sobre os principais atrativos turísticos, restaurantes, hotéis, pousadas entre outras informações acerca do local. As novas tecnologias abrem novas perspectivas ao mundo dos negócios, permitindo um fluxo global de informação, revolucionando as empresas, as decisões e os comportamentos. Por apresentarem uma importância decisiva na oferta do produto turístico, atualmente as novas tecnologias são instrumentos imprescindíveis para gestão.

Para o MTur, a competitividade é um fenômeno dinâmico, ou seja, um recurso estratégico hoje pode tornar-se obsoleto com o passar do tempo. O ambiente está em permanente evolução e requer o constante desenvolvimento de novos recursos e de novas tecnologias. O conhecimento de novas tecnologias pode ser um fator diferenciado nas abordagens de competitividade para o alcance da eficiência. Dentre as estratégias de promoção digital, o destino turístico do Conde possui uma página promocional de turismo, acessível por meio do endereço eletrônico <http://www.costadocondepb.com.br/>, atualizada periodicamente, disponível também em idiomas estrangeiros, além da presença oficial do destino em redes sociais com o intuito de divulgar suas atrações e eventos.

Desse modo, a partir do conjunto de dados analisados, o indicador *evolução dos conhecimentos das novas tecnologias* é classificado na tipologia de Rede. De acordo com Hall (2001), o conceito de redes e de parceria público-privado, em particular, tem recebido atenção considerável na política e planejamento do turismo, por causa das maneiras em que pode facilitar a coordenação de interesses e recursos públicos e privados.

**Quadro 41 – Indicador *incerteza*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	0,0%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	100%	Concordo totalmente	66,6%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

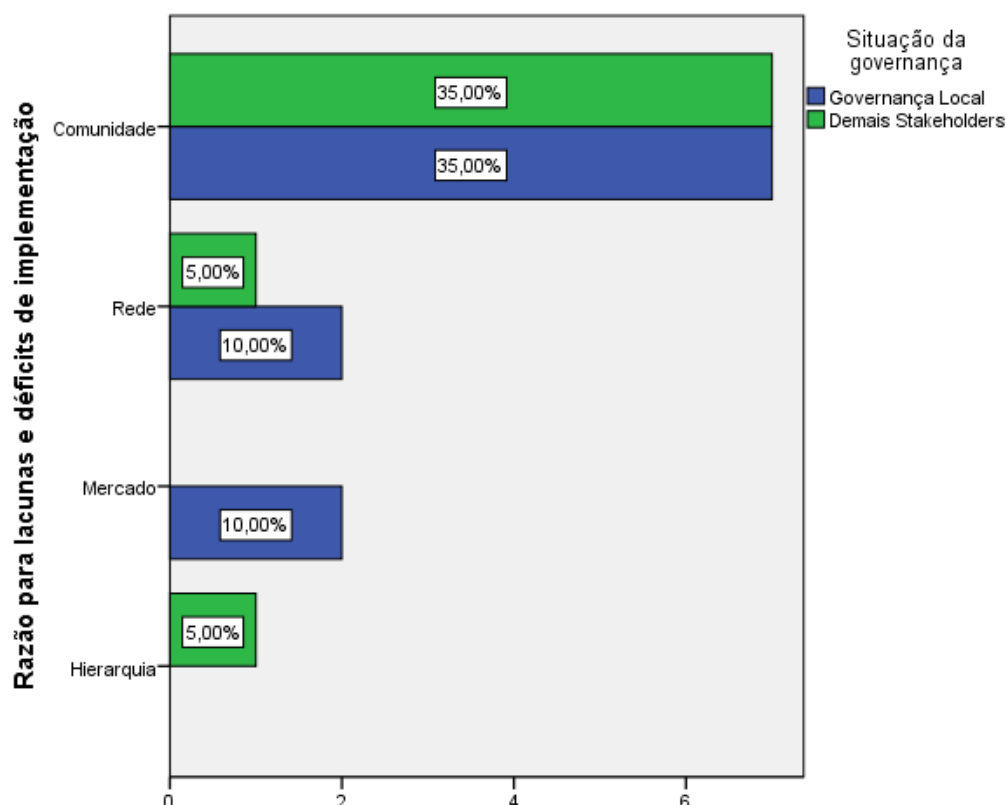
O indicador *incerteza* também apresentou resultados convergentes nas percepções dos dois grupos pesquisados, confirmando que as mudanças políticas e econômicas interferem no desenvolvimento do turismo local. A incerteza no setor de turismo corresponde à demanda turística, à saturação do destino turístico no mercado, à sazonalidade, às mudanças de preferências dos turistas, dentre outros fatores que podem influenciar no desempenho do turismo local.

De acordo com dados da ocupação hoteleira do Conde nos anos de 2013 e 2014 produzidos pela PBTUR, que apresenta periodicamente os indicadores do turismo da Paraíba sob a ótica da oferta hoteleira, taxa de ocupação, fluxo de turístico, entre outros, observa-se que não houve um aumento expressivo no fluxo de turistas.

A partir dos resultados dos dois grupos, pode-se afirmar que os atores sociais envolvidos com a atividade turística do Conde conhecem os motivos que levam ao insucesso de implementação de políticas públicas e reconhecem a importância de uma gestão participativa para minimizar essas incertezas. Desse modo, esse indicador se apresenta positivo para contribuir com a sustentabilidade do destino turístico e se classifica na tipologia de Rede.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão razão para lacunas e déficits de implementação, conforme pode ser observado no gráfico 10, a seguir.

**Gráfico 9 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão razão para lacunas e déficits de implementação**



CANTALICE, 2015.

Os resultados desta dimensão traz uma reflexão: de fato, os entrevistados compreendem quais as questões que afetam ou contribuem para o bom funcionamento da governança local, de tal modo que se verifica, entre o grupo pesquisado, que muitos desses atores sociais são pessoas qualificadas, com conhecimento sobre gestão de turismo e sobre sustentabilidade. No entanto, tal entendimento deve ser compartilhado com a comunidade local e colocado em prática, diminuindo e/ou extinguindo de vez os “ranços” do modelo hierárquico de gestão que ainda é praticado no destino turístico. Alguns desafios devem ser enfrentados, como, por exemplo, diminuir as assimetrias entre os participantes do grupo (poder/recursos) e buscar autonomia legitimada na participação social frente ao poder público local. Desse modo, de acordo com o conjunto de dados, essa dimensão é classificada na tipologia de governança de **Rede**, os dados referente a esta dimensão se apresentaram homogêneos, especialmente quanto ao indicador *incerteza da demanda*.

#### 4.1.11. Soluções para lacunas/ déficit de implementação

Quanto à dimensão *soluções para lacunas/ déficit de implementação*, os indicadores selecionados foram: *flexibilidade*, *cooperação* e *eficiência*. Os resultados dos indicadores estão apresentados nos quadros 36, 37 e 38, a seguir.

**Quadro 42 – Indicador *flexibilidade***

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	44,4%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	22,2%
Neutro	18,2%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	63,6%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *flexibilidade* apresentou divergência entre a percepção dos dois grupos, o Conselho considera que a governança local é criativa e flexível na busca por minimizar os efeitos da sazonalidade, característicos da atividade turística. Esse indicador foi categorizado de forma diferenciada da maioria, conforme está detalhado no início deste Capítulo, desse modo, esse grupo classificou na tipologia de Mercado. Quanto aos demais stakeholders, os sujeitos pertencentes a esse grupo discordam que há criatividade e flexibilidade na governança local, e classifica o indicador na tipologia de Hierarquia.

A flexibilidade na gestão do turismo proporciona ao grupo a descoberta de quais situações podem influenciar positivamente no desempenho de produto e/ou serviço, considerando a necessidade do consumidor, a adequação no mercado, a viabilidade dessa nova ideia identificada e as vantagens competitivas frente aos demais produtos turísticos.

Foi observado que houve certa flexibilidade e criatividade na incorporação do turismo rural e de aventura no destino turístico, que juntos somam mais atratividades para o destino turístico. Assim, considerou-se, a partir dos dados obtidos, que o indicador flexibilidade se classifica na tipologia de Mercado.

**Quadro 43 – Indicador *cooperação***

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	0,0%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	18,2%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	11,1%
Concordo totalmente	72,7%	Concordo totalmente	88,9%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *cooperação*, por sua vez, apresentou-se positivo na percepção dos dois grupos, levando à classificação do indicador na tipologia de Comunidade. Com base nas respostas obtidas, os atores sociais consideram que a cooperação gera benefícios para atingir os objetivos do grupo. Ademais, quando essa cooperação ocorre, proporciona um círculo virtuoso, que culmina no alcance dos objetivos.

A cooperação é essencial para qualquer arranjo produtivo, sejam arranjos institucionais ou privados, pois a cooperação entre os atores sociais do grupo proporciona o incremento da capacidade de inovar e de introduzir ou melhorar produtos e serviços. A partir do conjunto de dados coletados, pode-se afirmar que as pequenas vitórias são valorizadas na governança local, podendo citar o trabalho desenvolvido com o apoio do SEBRAE, o qual têm gerado “bons frutos” para as comunidades beneficiadas, tanto financeiramente, como também na valorização da sua cultura, conforme foi apresentado anteriormente em excertos de depoimentos com foco em tais experiências. Outro exemplo, já mencionado também, é o da Associação dos Donos de Barracas da Costa do Conde: após a ordem judicial que derrubou as barracas – deixando os proprietários sem condições de trabalho –, os donos de barracas, juntos, se organizaram institucionalmente e, de acordo com os padrões estabelecidos pelos órgãos de fiscalização responsáveis e com o apoio do Programa Empreender do Governo do Estado, construíram o Complexo Turístico da Costa do Conde, localizado na praia de Coqueirinhos. Estes fatos têm incentivado as organizações para se engajarem nos projetos e nas políticas públicas do turismo local.

De acordo com dados do MTur, a presença ativa de uma instância de governança regional, responsável por gerir os projetos e ações referentes à região turística da qual o destino faz parte, é um dos fatores que auxilia o desempenho do destino nesse quesito.

Além disso, a participação do destino turístico em eventos, de forma integrada com outros destinos, contribui para promover a região da qual faz parte.

Nesse sentido, considerando o conjunto dos dados, o indicador apresentou características da tipologia de Rede. De acordo com Jones, Hesterly e Borgatti (1997), a governança em redes opera como uma única entidade que exige atividade conjunta para reforçar a cooperação em tarefas comuns, dependendo, pois, de coordenação e controle social.

**Quadro 44 – Indicador *eficiência*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	55,6%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	9,1%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	45,5%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	45,5%	Concordo totalmente	11,1%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *eficiência* apresentou divergência de percepção entre os grupos. Na visão do Conselho, a governança local é eficiente e foi classificada nas tipologias de Comunidade e Rede. É comum nesse tipo de avaliação, ou melhor, de auto avaliação, os resultados serem positivos (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Já na percepção dos demais *stakeholders*, a governança não é considerada eficiente, e a classificação do indicador se enquadra na tipologia de Hierarquia. O fato de o grupo dos demais *stakeholders* não estar vinculado ao governo local, a maioria desses atores sociais têm uma visão mais crítica quanto à eficiência da governança local.

A eficiência depende da capacidade de gestão, dos métodos, procedimentos e ações aplicadas aos recursos (naturais, materiais e intelectuais) com competência para construir e planejar o futuro. A “boa” governança depende dos atores e grupos envolvidos na rede, das suas aspirações e valores, e das decisões que tomam sobre questões como a responsabilidade, a transparência, a participação, a comunicação, o conhecimento, a partilha, a eficiência e a equidade (Grupo Consultivo Boa Governança, 2004).

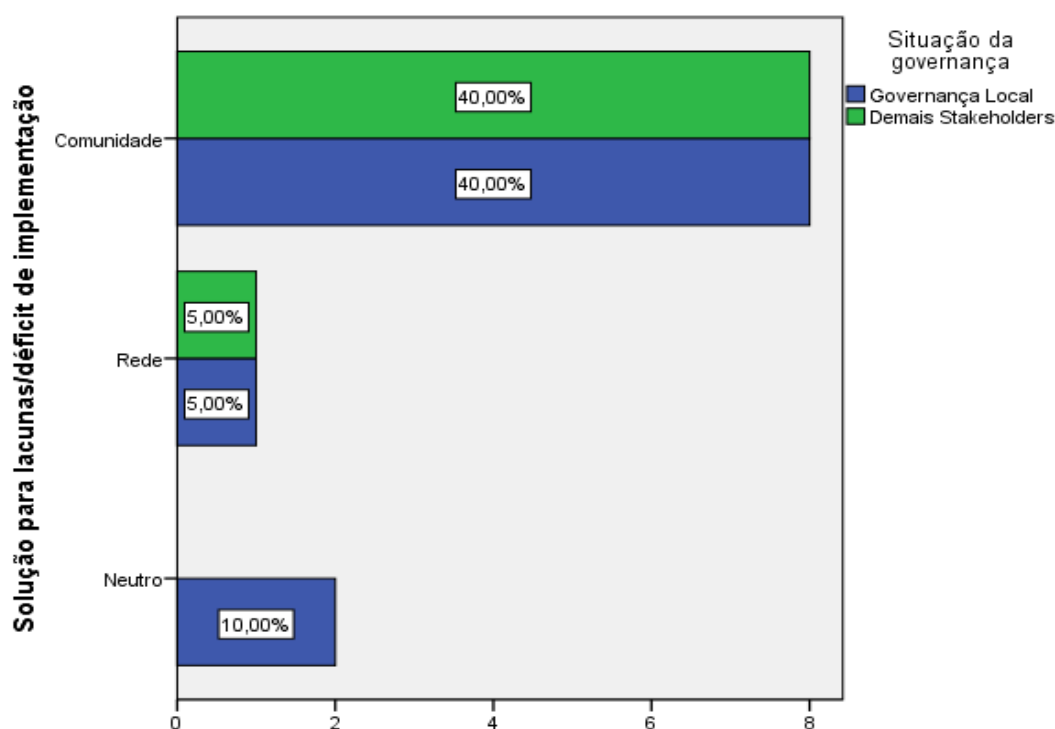
De acordo com Beaumont e Dredge (2010), grande parte das pesquisas sugere que a política de turismo é muitas vezes pragmática e oportunista, o que, por sua vez, sugere que a eficiência das disposições institucionais é sujeita às características pessoais e profissionais de todos os envolvidos. Desse modo, observa-se que quanto ao indicador

eficiência, a governança local apresenta características da tipologia de Mercado, confirmando a percepção dos demais *stakeholders*.

Para Hall (2011), a tipologia de governança de mercado é caracterizada pela crença no mercado como mecanismo mais eficiente e mais justo para a alocação de recursos, cujos agentes produtivos (sobretudo a rede hoteleira, que inclui as pousadas e as agências de turismo) se articulam entre si para resolverem problemas comuns desse grupo, considerando os critérios quantitativos para avaliar a eficiência do desenvolvimento do turismo local.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão solução para lacunas e déficits de implementação, conforme pode ser observado no gráfico 11, a seguir.

**Gráfico 10 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão solução para lacunas e déficits de implementação.**



CANTALICE, 2015.

Os resultados da dimensão *solução para lacunas e déficits de implementação*, apresentou convergência de percepção entre a visão dos dois grupos, apontando para a



classificação da governança na tipologia de Comunidade. A partir da análise do conjunto de dados, i.e., os resultados dos questionários somados aos outros dados obtidos na pesquisa e às inferências da pesquisadora, pode-se afirmar que esta dimensão apresenta mais características da tipologia de **Mercado**.

#### 4.1.12. Instrumentos primários de políticas.

No que tange à dimensão *instrumentos primários de políticas*, os indicadores selecionados foram: *existência de normas*, *cumprimento das normas* e *incentivos fiscais*.

O indicador *incentivo fiscais* foi categorizado de forma diferente dos demais indicadores. Dessa forma, as respostas “concordo totalmente” da questão 39 do questionário aplicado aos atores sociais envolvidos com a atividade turística, afirmando que há política de incentivo fiscais na gestão do destino turístico, de acordo com a literatura, esse instrumento de política é característico da governança das tipologias de mercado, conforme está apresentada a categorização do indicador no início deste Capítulo. Os resultados dos indicadores estão apresentados nos quadros 39, 40 e 41, a seguir.

**Quadro 45 – Indicador *normas* (Existência)**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	0,0%	Neutro	22,2%
Concordo parcialmente	18,2%	Concordo parcialmente	22,2%
Concordo totalmente	81,8%	Concordo totalmente	44,4%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *normas* apresentou resultados positivos na percepção dos dois grupos, classificando o indicador na tipologia de Comunidades. A existência de normas formais ou informais acordadas entre o grupo facilita a condução dos processos desenvolvidos pela governança local, pois as normas estabelecidas são consideradas “as regras do jogo”, o que contribui para reduzir incertezas e conflitos entre o grupo, bem como evitam ações oportunistas. Nesse sentido, os sujeitos pesquisados fizeram referência ao estatuto de criação do COMTUR, o qual define o objetivo do grupo, quem pode participar, e como ocorre essa participação. De fato, observa-se que há normas

formais entre o grupo, por meio da criação do estatuto que rege o Conselho. As regras formais são comuns nas instituições pública e privadas. Foi observado ainda há Estatuto de fundação da organização para todas as organizações da sociedade civil que participam do Conselho também, sendo este um dos critérios para que as organizações participassem do Conselho. Desse modo, considera-se que o indicador *existência de normas* apresenta características da tipologia de Rede.

**Quadro 46 – Indicador *normas* (Cumprimento)**

<b>GOVERNANÇA LOCAL</b>		<b>DEMAIS STAKEHOLDERS</b>	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	9,1%	Neutro	0,0%
Concordo parcialmente	9,1%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	81,8%	Concordo totalmente	55,6%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

Quanto ao indicador *normas*, a maioria dos respondentes concorda que os representantes da governança local cumprem as regras preestabelecidas pelo grupo. Quando indagado sobre a possibilidade das normas ajudarem a reduzir os conflitos, um dos entrevistados comentou que ainda não precisaram recorrer às normas definidas pelo Conselho, embora tenha afirmado que, quando precisar delas, acredita que as regras facilitarão a resolução de divergências entre o grupo. As normas explicitam como um determinado grupo deve se comportar e o que se deve esperar uns dos outros. De acordo com Padilha e Verschoore (2013), as normas servem não só para regulamentar um grupo, mas também para defender e proteger os atores sociais que estão envolvidos nesse grupo.

Dodson e Smith (2003) ressaltam que a boa governança é essencial para que as normas sejam estabelecidas, sendo considerada um fator importante como vetor da colaboração, pois cada membro deve se sentir responsabilizado e contributivo dentro do grupo. De acordo com o conjunto de dados coletados, este indicador apresenta características da tipologia de governança de Mercado.

**Quadro 47 – Indicador *incentivos fiscais*.**

GOVERNANÇA LOCAL		DEMAIS STAKEHOLDERS	
Discordo totalmente	0,0%	Discordo totalmente	11,1%
Discordo parcialmente	0,0%	Discordo parcialmente	0,0%
Neutro	18,2%	Neutro	11,1%
Concordo parcialmente	36,4%	Concordo parcialmente	33,3%
Concordo totalmente	45,5%	Concordo totalmente	44,4%
Total	100,0%	Total	100,0%

CANTALICE, 2015.

O indicador *incentivos fiscais* foi categorizado considerando que os governos que concedem incentivos fiscais ou concessões para empresas privadas são caracterizados na tipologia de governança de mercado. Desse modo, os resultados na visão dos dois grupos pesquisados apontam que existe a prática da concessão de incentivos, concedidos a empresas privadas para se instalarem no município, desse modo, o indicador se classifica na tipologia de Mercado.

No Brasil, a discussão sobre incentivos fiscais do governo para instalação de empresas privadas está em pauta, e tal prática tem sido considerada negativamente, visto que a decisão de empresas/indústrias tende a se pautar na premissa do lucro, ou seja, em qual região se terá maior incentivo ou subsídios fiscais, ao invés de levar em conta o desenvolvimento local que possa trazer benefícios para a comunidade a partir de um estudo aprofundado sobre as questões ambientais, sociais, políticas e econômicas da população.

Desse modo, essa prática não tem sido vista com “bons olhos” pelo o Governo Federal, embora seja ainda muito praticada pelos governos estaduais e municipais no país, tal como evidenciada em reportagens locais, conforme apresentado a seguir:

**“Gestora pontua política de desenvolvimento econômico no município”**

Durante a celebração do novo empreendimento administrado pela Rede Nord, a gestora que vem incentivando a instalação de grandes empreendimentos, fruto da política de incentivo ao desenvolvimento econômico do município, pontuou sobre o equipamento turístico instalado num dos grandes polos turísticos da Paraíba (Fonte: <http://www.agendaparaiba.com/>).

De fato, de acordo com a entrevista dos gestores, o modelo de gestão é pautado por incentivos fiscais com a perspectiva de alavancar a economia do destino turístico. Segue trecho da reportagem:

“Um empreendimento de grande porte, como esse, reflete o nosso esforço no que se refere à geração de emprego e renda para o nosso município. Para se ter uma ideia, durante o período da sua construção - em torno de quatro anos -, foram utilizados cerca de 70% de mão de obra do nosso município e na contratação para colocá-lo em pleno funcionamento foram recrutados em torno de 90% de profissionais também da nossa cidade” (Prefeita do Conde).

“Com nossa política, já são cerca de R\$ 200 milhões em investimentos nos dois anos dessa gestão, o que mostra um trabalho bastante eficaz no sentido de captação desses investimentos” (Secretário de Desenvolvimento Econômico do Conde).

Outra reportagem também evidencia a prática vigente do governo municipal quanto aos incentivos fiscais, conforme o trecho da reportagem da seguir:

#### **“Prefeita do Conde se reúne com chineses para instalação de polo industrial na cidade”**

A prefeita do Conde, Tatiana Correa, e o secretário de Desenvolvimento Econômico, Saulo Barreto, se encontraram com representantes do grupo Fujian Xinsheng Steel, detentor de 21 empresas na China, com destaque para a Construção Naval. Durante reunião realizada na Costa do Conde, neste final de semana, foram apresentadas a estrutura do polo industrial do Conde e, na ocasião, apresentadas algumas das empresas da companhia chinesa (Fonte: <http://conde.pb.gov.br/2015/01/16/desenvolvimento-economico-2/>)

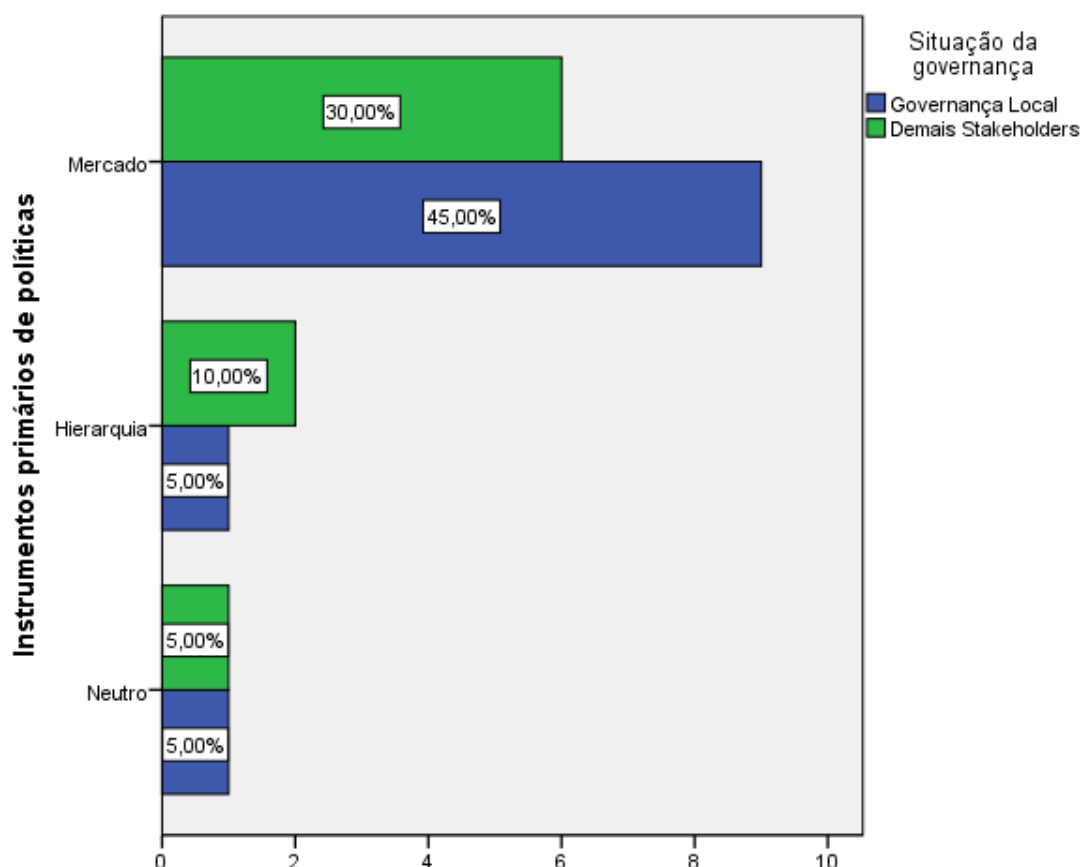
Na entrevista concedida ao jornal “paraíba.com” a seguir, é confirmada a existência de política de incentivos fiscais praticada no destino turístico:

“A chegada dessas indústrias faz parte da nossa política de geração emprego e renda, salientando que, além dos incentivos fiscais concedidos para essas empresas, solicitamos nessas negociações a contrapartida na área social, a exemplo da construção de habitações populares, lembrando que, em paralelo, já estamos desenvolvendo uma política de capacitação da nossa população, em sua maioria, jovem, com o apoio de parcerias, entre outras, com a Fecomércio Sesc/Senac e o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social, para contribuirmos com o processo de qualificação, com a garantia, sobretudo, da absorção por parte dessas indústrias, da nossa mão-de-obra que estará qualificada e apta para desempenhar essas funções com a necessária excelência” (Prefeita do Conde. Fonte: <http://www.paraiba.com.br/2014/09/15/63966>).

De acordo com Azevedo e Anastasia (2002), a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes, de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas. A partir do conjunto de dados, o indicador investigado apresenta características da tipologia de Mercado.

Os resultados dos indicadores foram agrupados, em cada grupo distinto e assim foi gerado o gráfico por meio de tabelas cruzadas apresentando a percepção de cada grupo de sujeitos pesquisados sobre a classificação da tipologia de governança local na dimensão instrumentos primários de políticas, conforme pode ser observado no gráfico12, a seguir.

**Gráfico 11 - Classificação da tipologia de governança na percepção dos grupos dos sujeitos da pesquisa da dimensão instrumentos primários de políticas.**



CANTALICE, 2015.

A partir do conjunto de dados obtidos, foram observados quais os instrumentos de intervenção utilizados pelo poder local para proporcionar o desenvolvimento da atividade turística do município e como são os arranjos de governança adotados no destino turístico. Foi possível observar que as políticas têm privilegiado alguns setores privados, como as concessões negociadas para que redes de hotéis se instalem na localidade.

No entanto, observa-se que a exigência da contrapartida não está contemplando a comunidade local de forma mais generalizada: algumas ações são percebidas, mas de forma pontual, sem proporcionar um ganho coletivo. Nesse sentido, observa-se que o governo assume uma ideologia dominante na sociedade e enfatiza a noção de individualismo em termos de auto interesse, em vez de atuar no interesse democrático do bem público. Este fato pode ser evidenciado nas negociações para instalação de um gigantesco complexo turístico na área de preservação ambiental, dado que o governo local se posiciona a favor do empreendimento.

Hall e Jenkins (2004), em seus estudos sobre turismo e políticas públicas, apontam que, nos novos modelos de governança, há uma demanda por menor interferência do governo no mercado e permissão para que empresas/setor privado se desenvolvam e comercializem, sem subsídios ou apoios do governo. No entanto, os grupos de interesse do mercado turístico buscam ter política governamental desenvolvida em seu favor, incluindo a manutenção de financiamento do governo para a promoção e desenvolvimento. Segundo os autores, essa questão política tem sido geralmente resolvida através da reestruturação das organizações de turismo nacionais e regionais para reduzir seus papéis de planejamento, de política e de desenvolvimento, aumentando as suas funções de marketing e promoção, bem como participando de um maior leque de parcerias, redes e relações de colaboração com os *stakeholders* do turismo. Desse modo, de acordo com o conjunto de dados coletados, a dimensão o *instrumentos primários de política* apresenta características da tipologia de governança em **Mercado**.

#### **4.1.13. Classificação geral da tipologia a instância de governança do turismo**

A partir do conjunto de dados referentes aos indicadores propostos para cada dimensão possibilitou uma melhor compreensão para a classificação da governança do turismo no Conde entre as tipologias de governança de hierarquia, mercado, rede e comunidade.

Os resultados dos indicadores de uma maneira geral apresentaram divergências de opiniões entre os grupos pesquisados. Ao mesmo tempo em que a governança local apresenta aspectos dos “novos” modelos de governança, também foi observado forte conotação política, evidenciado pela assimetria de poder, demonstrando, portanto, as relações de poder entre as classes na sociedade e as relações entre poder econômico e político entre os participantes da instância de governança. As responsabilidades, que deveriam ser distribuídas entre o grupo, evidencia-se uma concentração maior entre os membros representantes do poder público. Ainda que, na governança local seja composta por: 12 (doze) representantes: 06 (seis) organizações da sociedade civil e 06 (seis) do poder público municipal, desse modo, considerada paritária. No entanto, a escolha das organizações da sociedade civil que participam do Conselho foi direcionada pelo poder público, não havendo um edital público, o qual possibilitaria uma escolha mais democrática das organizações participantes. Comprometendo, desse modo a legitimidade do processo.

Em relação à parceria entre os multiatores envolvidos, percebe-se mais efetividade na promoção e divulgação do destino turístico. É importante observar que na governança local, os atores sociais conseguem atingir certo grau de consenso ou, ao menos, descobrir áreas de concordância entre o grupo. No entanto, foi evidenciado que as trocas de ideias e informações ficam mais centralizadas entre o poder público e a iniciativa privada. Já as organizações comunitárias, muitas vezes ficam de fora das discussões e decisões do grupo, e são “convidados” a participar das reuniões apenas para legitimar as decisões já tomadas. Quanto à existência de uma liderança no grupo, foi observado que há uma liderança, os sujeitos pesquisados apontaram para a figura do Presidente do Conselho, que também exerce o cargo de Secretário de Turismo e Meio Ambiente do Município. Desse modo, o Conselho dispõe de uma estrutura física, disponibilizada pela Secretaria de Turismo para algumas atividades do Conselho, como, por exemplo, para articular e fazer a comunicação entre os participantes, com a utilização da rede de internet e de telefonia, impressão de convite, entre outros. Esse fato pode ser considerado positivo, pensando como apoio logístico necessário para o desenvolvimento das atividades da instância de governança. Mas também pode se negativo, devido a condição de subordinação de uma instância a outra superior, facilitando o oportunismo.

Quanto à existência de metas para alcançar os objetivos comuns entre o grupo, observou que foram priorizadas a sinalização das praias, o que facilita a identificação dos meios de hospedagens; a programação do verão e do carnaval do Conde e a confecção e

distribuição de folders promocionais do destino turístico. Já quanto a obra de acesso à praia de Coqueirinhos, comentada por alguns atores sociais, em andamento desde o ano de 2014, a qual beneficiará além dos empreendimentos comerciais ali instalados, a população local e os turistas, observa-se que não foi considerada como prioridade, até o mês de outubro de 2015 esta obra ainda não estava concluída.

Nas questões de ética e confiança entre o grupo, foi avaliado positivamente, devido aos participantes da governança local que já se conhecem há alguns anos, e a convivência estabelece estes laços de confiança entre os atores sociais que compõem a governança local. Quanto à credibilidade das ações da instância de frente à comunidade local e aos demais *stakeholders*, estes afirmam que a gestão atual não tem credibilidade, indicando que existe certo autoritarismo herdado do modelo de administração pública tradicional praticada na história da política do destino turístico.

Quanto às ações coletivas foi observado que o Conselho ainda não apresentou uma ação coletiva efetiva, visto que é necessário que os membros dessa instância de governança tenham uma agenda de atividades para que estes possam deliberar com mais frequência e buscar soluções para as necessidades coletivas do destino turístico. No entanto, constatou-se que entre as organizações comunitárias, representadas neste estudo como “demais *stakeholders*” existe uma grande capacidade de articulação e resolução de problemas, exemplificada na mobilização destes atores, para captar recursos para a instalação do Complexo Turístico do Conde na praia de Coqueirinho.

Na questão da comunicação entre grupos, além da existência de uma emissora de rádio local, atualmente a comunicação se tornou mais facilitada com as redes sociais, bem como o telefone celular. No entanto, entre os atores locais não há interdependência, nem visão compartilhada, foi evidenciado certo individualismo do setor turístico local, acentuado nas organizações privadas, como hotéis, pousadas e restaurantes, visando principalmente o lucro. Desse modo, observa-se que quando há interesses que influenciam nos lucros, como, por exemplo, quanto ao marketing turístico da localidade, foi observado que há estratégias criativas e promocionais da governança local que contemplam os interesses dos que fazem o turismo nesta localidade. No entanto, quanto a mobilização, evidencia-se que a comunidade local ainda não ocupa os espaços de participação como deveriam, ficando claro que a força mobilizadora do grupo ainda está nas mãos do poder público e da iniciativa privada.

Nesse sentido, verifica-se que ainda falta um maior engajamento dos atores sociais na construção da visão compartilhada sobre o planejamento da localidade,



evidenciando, dessa forma, um planejamento mais voltado para o foco no lucro, negligenciando outras dimensões que influenciam na sustentabilidade do destino turístico.

Quanto às políticas públicas para o turismo, observou-se que não são planejadas e formuladas com a participação da governança local. No entanto, pode-se afirmar que as políticas públicas são implementadas pela gestão local, conforme opiniões de representantes de organizações que são beneficiadas, a governança local teve um papel importante na implementação das políticas públicas setoriais provenientes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério do Turismo (MTur), que vêm criando espaço em suas ações para o fomento a grupos organizados de base comunitária no entorno de suas propriedades rurais ou áreas de conservação, a exemplo do Projeto Produção Associada ao Turismo, Economia Criativa e Mares Quilombola. Esses projetos têm contribuído para a inclusão destas comunidades no desenvolvimento do turismo, as quais têm se beneficiado com o aumento na renda familiar, bem como têm incentivado a comunidade para a valorização da sua cultura.

Quanto à questão da preservação ambiental, evidenciou-se que muitos são os problemas a serem enfrentados: coleta de lixo é ineficiente; não se constata rede de esgoto, na maioria dos empreendimentos turísticos existem as fossas sépticas; a conservação das matas e florestas, que são ameaçadas, em razão da ampliação das suas áreas para o cultivo agrícola, expansão urbana e a crescente especulação imobiliária, principalmente para implantação de condomínios residenciais e empreendimentos turísticos, o que tem afetado as áreas de preservação.

No entanto, pôde ser observado que os atores sociais envolvidos na atividade turística têm clareza quanto aos novos modelos de governança e a importância da participação social, portanto, compreendem as questões que levam ao bom desempenho do setor turístico na localidade, o que têm ocorrido é a falta de vontade política nessa articulação e pouco empoderamento dos atores sociais que participam da governança.

Observa-se em vários outros estudos (CRUZ, 2005; COREZOLA et al., 2010; ARNES, 2010; PIRAUX, 2014) que em muitos dos fóruns, conselhos e dos demais espaços de participação, as deliberações não ocorrem de forma igualitária, verificando-se que as assimetrias de poder, de conhecimento e de recursos favorecem relações clientelistas e paternalistas, que têm como consequências o favorecimento de determinado grupo e exclusão de outros. De fato, verifica-se que a assimetria existente

entre os membros do grupo (no que concerne a poder, conhecimento e recursos) tem interferido negativamente na legitimidade do processo participativo da governança local, que abrange muitos dos indicadores investigados.

A partir dos resultados obtidos por meio dos conjuntos de indicadores investigados, a governança do turismo do Conde, é classificada na tipologia de **Mercado**, haja vista apresentar características predominantes desse tipo, apresentando modos de governo formal, com foco no lucro. Os resultados estão apresentados em síntese na tabela 1, a seguir.

**Tabela 1 – Síntese do resultado geral da classificação da governança do turismo do Conde-PB.**

DIMENSÃO	INDICADOR	PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS DE PESQUISA		CLASSIFICAÇÃO DA TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA (CONJUNTO DE DADOS)
		GOVERNANÇA LOCAL	DEMAIS <i>STAKEHOLDERS</i>	
CARACTERÍSTICAS CLASSIFICATÓRIAS	DISTRIBUIÇÃO DE PODER	COMUNIDADE	HIERARQUIA	TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA DE <b>MERCADO</b>
	PARTILHA DE RESPONSABILIDADES			
	PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA			
	PARCERIA			
	CONSENSO			
TEMAS POLÍTICOS	TROCA DE IDEIAS	COMUNIDADE	REDE	
	LIDERANÇA			
	LEGITIMIDADE			
PONTO DE VISTA POLÍTICO	DESENHO INSTITUCIONAL	COMUNIDADE	MERCADO	
	META			
	OBJETIVOS COMUNS			
MODELO SUBJACENTE DE DEMOCRACIA	COMPORTAMENTO ÉTICO	COMUNIDADE	MERCADO	
	CREDIBILIDADE			
	AÇÃO COLETIVA			
FOCO PRIMÁRIO	COMUNICAÇÃO,	COMUNIDADE	HIERARQUIA	
	INTERDEPENDÊNCIA			
	MARKETING TURÍSTICO			
VISÕES DE ATORES NÃO CENTRAIS	MOBILIZAÇÃO	COMUNIDADE	REDE	
	ENVOLVIMENTO			
	VISÃO COMPARTILHADA			

DISTINÇÃO ENTRE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA E DE IMPLEMENTAÇÃO	POLÍTICA PÚBLICA (FORMULAÇÃO)	COMUNIDADE	HIERARQUIA	TIPOLOGIA DE GOVERNANÇA EM <b>MERCADO</b>
	POLÍTICA PÚBLICA (IMPLEMENTAÇÃO)			
	DELIBERAÇÃO			
CRITÉRIO DE SUCESSO	TRANSPARÊNCIA	COMUNIDADE	REDE	
	AUTONOMIA COMUNITÁRIA			
	PRESERVAÇÃO CULTURAL			
LACUNAS E DÉFICITS DE IMPLEMENTAÇÃO	PLANEJAMENTO INTEGRADO	REDE	HIERARQUIA	
	RECURSO			
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL			
RAZÃO PARA LACUNAS E DÉFICITS DE IMPLEMENTAÇÃO	DESEMPENHO	COMUNIDADE	COMUNIDADE	
	EVOLUÇÃO DOS CONHECIMENTOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS			
	INCERTEZA NA DEMANDA			
SOLUÇÕES PARA LACUNAS/ DÉFICIT DE IMPLEMENTAÇÃO	FLEXIBILIDADE	COMUNIDADE	COMUNIDADE	
	COOPERAÇÃO			
	EFICIÊNCIA			
INSTRUMENTOS PRIMÁRIOS DE POLÍTICAS	EXISTÊNCIA DE NORMAS	MERCADO	MERCADO	
	CUMPRIMENTO DAS NORMAS			
	INCENTIVOS FISCAIS			

CANTALICE, 2016.

#### 4.3. SUSTENTABILIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA DO CONDE-PB

Para avaliar a sustentabilidade da atividade turística do Conde, Lacerda (2011) adaptou o Sistema de Indicadores de Sustentabilidade de Desenvolvimento do Turismo – SISDTur, tendo sido avaliados 41 indicadores organizados em 6 dimensões, conforme apresentado no quadro a seguir.

**Quadro 48 - Dimensões e indicadores avaliados no destino turístico do Conde.**

DIMENSÃO	INDICADOR
AMBIENTAL	Quantidade de água consumida por turista num período. Programa de redução do consumo, desperdício e reuso de água. Quantidade de água economizada pelo programa de redução de consumo e reuso de água. Monitoramento da qualidade da água. Resíduos sólidos gerados por turistas num período. Programa de redução da quantidade de resíduos sólidos. Coleta seletiva de resíduos sólidos e processo de reciclagem Resíduos sólidos reciclados. Energia consumida por turistas num período. Programa de redução do consumo de energia. Processos de tratamento de esgotos. Áreas preservadas recuperadas ou em processo de recuperação. Programa ou instalações para melhoria da qualidade do ar. Programas orientados de interpretação e educação ambiental e/ou cultural. Processo tecnológico de minimização dos impactos da produção rural.
CULTURAL	Produtos típicos locais ofertados (artesanato, produtos alimentícios, souvenirs). Bens patrimoniais, arquitetônicos, arqueológicos e históricos existentes. Eventos e festividades populares tradicionais de manifestações culturais típicas realizadas.
SOCIAL	Residentes locais empregados no estabelecimento turístico no município. Iniciativas de capacitação e treinamento profissional aos funcionários residentes locais num período. Funcionários residentes locais com capacitação em turismo Empregos fixos e temporários de turismo
ECONÔMICA	Renda gerada pelo turismo Longevidade do estabelecimento turístico. Funcionamento do estabelecimento turístico. Gasto médio diário de turistas. Investimentos anuais em turismo Iniciativas de minimização da sazonalidade turística.

TURÍSTICA	Oferta de hospedagem Facilidades para mobilidade de pessoas com dificuldades de locomoção e/ou outras necessidades especiais. Registro e controle da visitação. Quantidade de turistas/ visitantes num local atrativo durante um período. Proporção entre número de guias e número de turistas durante a visitação aos atrativos e tamanho dos grupos de turistas. Incidentes e acidentes envolvendo turistas/ visitantes num período. Grau de satisfação e assiduidade (quantidade de repetição) do turista. Conhecimento do perfil e avaliação turística dos visitantes. Instalações turísticas com estruturas de minimização dos impactos do turismo.
POLÍTICO INSTITUCIONAL	Capacitação e apoio técnico específico em turismo. Participação dos empreendedores e/ou gestores administrativos no setor turístico local. Estratégias de promoção e comercialização dos produtos turísticos.

Fonte: LACERDA, 2011.

Para identificar a sustentabilidade da atividade turística do município do Conde foram estabelecidos os seguintes padrões e critérios de análises distribuídos em cinco faixas, considerando os 41 indicadores do SISDTur, conforme apresenta o Quadro 4, a seguir:

**Quadro 49 - Padrões e critérios de análises da sustentabilidade do destino turístico**

PADRÕES E CRITÉRIOS DE ANÁLISES DA SUSTENTABILIDADE DO DESTINO TURÍSTICO		
FAIXA 1	0 a 08 indicadores sustentáveis	Insustentável
FAIXA 2	09 a 17 indicadores sustentáveis	Parcialmente insustentável
FAIXA 3	18 a 27 indicadores sustentáveis	Sustentabilidade intermediária
FAIXA 4	28 a 36 indicadores sustentáveis	Potencialmente sustentável
FAIXA 5	37 a 41 indicadores sustentáveis	Desenvolvimento turístico sustentável

Fonte: LACERDA, 2011.

De acordo com os dados analisados a partir dos critérios de análise, na visão dos três grupos pesquisados (sociedade civil, empresas privadas e poder público), o destino turístico do Conde apresenta-se como **Parcialmente insustentável**, como representando no Quadro 50, a seguir:

**Quadro 50 – Avaliação das dimensões quanto ao nível de sustentabilidade do destino turístico de Conde/PB**

<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores sustentáveis ou parcialmente sustentáveis</b>	<b>Indicadores insustentáveis ou parcialmente insustentáveis</b>
Ambiental	05	11
Cultural	01	02
Social	01	03
Econômica	04	02
Turística	02	07
Institucional	02	01
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>26</b>

Fonte: LACERDA, 2011.

Considerando-se a análise das dimensões e os parâmetros estabelecidos pela metodologia adotada, verifica-se que, das seis dimensões da sustentabilidade avaliadas, duas dimensões se encontram em situação aceitável para o desenvolvimento sustentável do turismo, que correspondem à dimensão econômica e à dimensão institucional. Porém, quatro dimensões se encontram em situação desfavorável ao desenvolvimento sustentável do turismo, quais sejam: ambiental, cultural, social e a própria dimensão turística.

Os resultados apresentam a necessidade de buscar alternativas que viabilizem a melhoria das dimensões e seus respectivos indicadores, avaliados como insustentáveis, como condição para alcançar o desenvolvimento sustentável da atividade turística local.

#### 4.4. ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O TIPO DE GOVERNANÇA E A SUSTENTABILIDADE DO DESTINO TURÍSTICO

O Turismo no Brasil, enquanto setor econômico, é reconhecido como importante gerador de divisas capaz de gerar oportunidades de trabalho e renda, além da premissa de contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais em diferentes localidades do país. O Plano Nacional de Turismo (PNT) consiste numa ferramenta de planejamento e ação estratégica do governo federal, destacando o compromisso com o desenvolvimento local e a inclusão social, por meio da implementação de macroprogramas e programas orientados para estruturar destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico.

Não obstante, convém ressaltar que as políticas públicas de promoção do turismo não podem se limitar, por exemplo, ao papel de aumentar o fluxo de visitantes numa

determinada destinação turística ou de contribuir para a atração de divisas externas para essas regiões do país. Esse modelo hegemônico de desenvolvimento turístico (padrão internacional) que tem sido desenvolvido em muitos países e adotado como modelo em vários outros, inclusive no Brasil, não tem conseguido contribuir efetivamente para a sustentabilidade das localidades receptoras (CRUZ, 2009; SEABRA, 2000; CORIOLANO, 2009).

A visão de desenvolvimento do MTur ainda está muito atrelada ao setor econômico. De acordo com o Ministro do Turismo, “o Brasil ainda precisa firmar-se como destino turístico de classe mundial, transformando suas potencialidades em realização – especialmente no que tange à atração de turistas estrangeiros e à qualidade da prestação de serviços”. Percebe-se que a preocupação está centrada em atrair turistas, principalmente os estrangeiros, e, para tanto, o país necessita de uma estrutura que seja de padrão internacional. Em outro trecho do texto, quando os recursos naturais e culturais são abordados, também se observa uma visão voltada para o mercado, para a comercialização desses recursos, pois, de acordo com o referido Ministro, “somos o País número um do mundo em recursos naturais e temos uma diversidade cultural que está entre as maiores do planeta. É preciso fazer com que essas vantagens comparativas tornem-se vantagens competitivas” (BRASIL, 2013).

Portanto, compreende-se que é fundamental para um desenvolvimento mais harmônico do turismo, que as instâncias de governança locais considere importante a participação da comunidade local no planejamento e nas ações de desenvolvimento do Turismo. Ora, não há como se pensar um planejamento turístico com foco no desenvolvimento sustentável sem priorizar e promover políticas públicas consonantes com a realidade social e com as especificidades da localidade a que se destinam. De fato, não se tem dúvidas de que, a fim de que o turismo seja estabelecido numa determinada localidade, é necessário que haja visitantes e serviços de qualidade. Mas, para atingir os objetivos do PNT com êxito, é essencial que o incremento da visitação contribua na melhoria de qualidade de vida das populações receptoras. Desse modo, a administração pública deve levar em conta as especificidades das áreas onde estão previstas as suas intervenções, uma vez que, em muitos casos, confrontam-se ecossistemas de grande fragilidade. A atividade turística envolve sujeitos sociais (população local, turistas, agentes de mercado, poderes públicos) com expectativas diferentes e, muitas vezes, com percepções divergentes. Conciliar esses interesses deve ser um paradigma orientador do



planejamento governamental e das políticas públicas para que o Turismo seja vetor do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, além de exigir um modelo de governança que seja participativo, torna-se fundamental a utilização de instrumentos de gestão e de monitoramento ambiental para uma avaliação do uso dos recursos naturais, de forma a valorizá-los e conservá-los. Assim sendo, o uso de indicadores almeja, entre outros objetivos, avaliar a implementação de políticas e seus resultados, possibilitando o acompanhamento de um quadro evolutivo das dimensões da sustentabilidade. Partindo desse pressuposto, buscou-se, a partir dos resultados do SISDTur, aplicado no Conde, analisar a relação entre o nível de sustentabilidade da atividade turística e o tipo de governança adotada na localidade.

Os resultados da classificação da tipologia da governança do turismo no Conde, apresentaram, a partir das análises do conjunto de dados coletados, características da tipologia de governança de **Mercado**. Os arranjos de governança de mercado é coordenado pela concorrência e principalmente pelo lucro. O que não tem contribuído para a sustentabilidade da atividade turística local.

De fato, ao analisar o destino turístico, quanto a sustentabilidade da atividade turística, os resultado do SISDTur, apresentou que o nível de sustentabilidade do Conde apresenta-se como **Parcialmente insustentável** (LACERDA, 2011). Mesmo considerando o ano de aplicação do sistema de avaliação de sustentabilidade e o ano dessa pesquisa (2011 -2015), foi possível constatar que não houve melhorias perceptíveis entre esses quatro anos que passaram. Sobretudo quanto à dimensão ambiental, foram observados os mesmos problemas, quais sejam: coleta e destinação de resíduos, rede de esgotamento sanitário, conservação dos recursos naturais, inexistência de políticas ambientais específicas para áreas naturais e ecossistemas frágeis.

No entanto, na dimensão cultural foi observada uma melhora quanto a valorização da cultura local, através dos projetos Mares Quilombolas e Economia Criativa, desenvolvidos com o apoio do MTur e execução do SEBRAE.

Na dimensão social, observou-se que não houve avanços significativos, a comunidade local continua sem ocupar postos de trabalho melhores remunerados, falta qualificação profissional, como também foi possível constatar que a maioria dos empreendimentos turísticos da localidade, são de propriedade de pessoas não nativas. Na dimensão turística foram avaliados parcialmente insustentável aspectos como facilidade para mobilidade de pessoas com necessidades especiais; registro e controle da visitação; quantidade de turistas num local durante um período respeitando a capacidade de carga;

proporção entre o número de guias e o número de turistas; incidentes e acidentes envolvendo turistas e instalação turística que minimiza os impactos ambientais.

Portanto, o arranjo de governança articulado no destino turístico investigado não têm contribuído para maior sustentabilidade do turismo local, o tipo de governança adotado têm contribuído para a manutenção do modelo de desenvolvimento pautado pelo lucro e a concorrência, se contrapondo as questões de ordem social e ambiental. Desse modo, observa-se que há uma relação direta entre o tipo de governança do turismo e a sustentabilidade da atividade turística local.

De fato, de acordo com Hall (2011) cada tipo de estrutura de governança está relacionado com o uso de instrumentos de política e pode ser associado as diferentes abordagens conceituais. Nesse sentido, a governança do Conde foi classificada na tipologia de Mercado, a qual considera que as negociações a partir do mercado são mecanismos mais eficazes e justos para alocação de recursos, desse modo, utiliza-se de barganhas e incentivos fiscais num processo contínuo de política-ação. Refletindo, assim, caminhos particulares de organização da demanda, da oferta e da concorrência. Observa-se, que o foco da atividade turística está no consumidor, no turista.

Portanto, considerando o que foi exposto, e relacionando ao nível de sustentabilidade do destino turístico do Conde, em que obteve-se como resultado das seis dimensões avaliadas, apresentaram-se sustentáveis em duas dimensões, a Econômica e a Institucional. Confirmando as características do tipo de governança adotado neste destino turístico, o qual apresentou um maior foco no lucro em detrimento da preservação e conservação dos recursos naturais. O que justifica o resultado da avaliação da sustentabilidade da atividade turística como parcialmente insustentável. Nesse sentido, afirma-se que a governança de Mercado não contribui para o desenvolvimento sustentável da atividade turística do Conde, PB.

## CONCLUSÕES

A atividade turística envolve sujeitos sociais com expectativas diferentes e, muitas vezes, com percepções divergentes. Conciliar esses interesses deve ser um paradigma orientador do planejamento governamental e das políticas públicas para que o Turismo seja vetor do desenvolvimento sustentável. Este estudo procura contribuir com essa perspectiva, tendo como enfoque a importância da governança local como responsável pela orientação do desenvolvimento do turismo sustentável, em que o chamado “equilíbrio” entre todas as dimensões da sustentabilidade – ambiental, social, econômica, cultural e político-institucional – é considerado como alicerce nesse processo.

Este trabalho partiu da premissa de que o modelo de governança de destinos turísticos que considere a participação de uma variedade de atores sociais será mais adequado para contribuir com maior sustentabilidade da atividade turística na localidade. Desse modo, as conclusões são pautadas pelo problema de pesquisa – Como a governança pode contribuir para maior sustentabilidade da atividade turística?

Para responder a essa pergunta, foi definido um objetivo geral: Analisar a relação existente entre governança e sustentabilidade da atividade turística do Conde. Para alcançar o objetivo geral, foi necessário determinar algumas etapas, que correspondem aos objetivos específicos, os quais foram atingidos possibilitando as seguintes conclusões: o primeiro, segundo e terceiro objetivos específicos tratam da caracterização do destino turístico do Conde, da adaptação do modelo de avaliação de governança, para sua aplicação em destinos turísticos e da seleção e inclusão de indicadores de avaliação de governança, resultando na escolha de um conjunto de 36 (trinta e seis) indicadores que possam subsidiar informações e características da governança investigada, que possibilitaram responder ao quarto objetivo específico, que foi identificar a tipologia de governança adotada no destino turístico, considerando quatro tipos de governança, quais sejam: Hierarquia, Mercado, Rede e Comunidade. Os resultados obtidos a partir do conjunto de dados obtidos na pesquisa classificou a governança do Conde na tipologia de governança de **Mercado**, haja vista apresentar características predominantes desse tipo de governança.

Quando analisados os dados dos sujeitos sociais que compõem a instância de governança, apresenta-se a classificação da governança em Comunidade, já na percepção do outro grupo de sujeitos da pesquisa, denominado Demais *stakeholders*, a governança foi classificada com mais características da tipologia de Hierarquia.

Embora a representação da governança investigada consista na participação de multiatores, através de suas organizações, sendo considerada característica das redes, porém, as organizações que participam da governança local foram escolhidas por membros do Conselho Municipal de Turismo que representam o governo municipal. Desse modo, os resultados obtidos na percepção desses sujeitos de pesquisa refletem o aparelhamento do Conselho, uma vez que a opinião de seus membros se apresentou homogênea e positiva, evidenciando certo “conselhismo” entre os membros do grupo. De fato, quando uma organização se autoavalia, há uma tendência para que esta avaliação seja positiva entre os membros dessa organização.

No que concerne ao quinto objetivo específico, i.e., apresentar o nível de sustentabilidade da atividade turística do Conde, optou-se por utilizar os resultados da aplicação do Sistema de Indicadores de Sustentabilidade do Turismo – SISDTur por Lacerda (2011), que avaliou o nível de sustentabilidade do Conde, encontrando como resultados, que o destino turístico se encontra parcialmente insustentável para o desenvolvimento da atividade turística.

Por fim, o sexto e último objetivo específico, que é verificar qual das tipologias de governança descritas neste estudo, contribuir para maior sustentabilidade da atividade turística local. Esse objetivo foi possível de ser atingido por meio da compreensão dos conceitos de governança, de desenvolvimento e de turismo sustentável, a partir de estudos empíricos sobre algumas experiências desenvolvidas de turismo sustentável, denominada na literatura atualmente como Turismo de Base Comunitária – TBC e, sobretudo, com base nos resultados obtidos nesta pesquisa. As atividades de turismo rural e cultural que estão sendo desenvolvidas no destino turístico do Conde têm apresentado avanços quanto à melhoria de qualidade de vida dessas pessoas, ao mesmo tempo em que têm fortalecido os laços culturais e proporcionado a valorização da identidade entre eles, evidenciando, portanto, que a tipologia de governança em comunidade é considerada a mais adequada para o desenvolvimento do turismo local em bases sustentáveis, especialmente em pequenas localidades.

Diante do exposto, o objetivo geral da tese foi alcançado, comprovando que o modelo de classificação de tipologia de governança do turismo é consistente, o qual possibilitou identificar as variáveis que interferem negativamente na sustentabilidade do destino turístico do Conde. Desse modo, foi observado que os indicadores referentes às questões ambientais se apresentaram críticos, tanto nos estudos de Lacerda (2011), como nesta pesquisa. Os resultados evidenciam que o tipo de governança atual não têm

contribuído para com a sustentabilidade do município, tendo em visto que as questões de ordem ambiental evidenciam ineficiência e falta de cumprimento das leis ambientais. De fato, os recursos ambientais ainda estão sendo vistos como “mercadorias”, vale observar o exemplo referente ao empreendimento turístico que está negociando com o governo local e lutando na justiça para sua instalação na área de proteção ambiental – a APA de Tambaba. Ademais, pode-se observar a falta de uma infraestrutura básica adequada, no que diz respeito à rede de esgoto, coleta de lixo, campanhas de conscientização, as quais se apresentam ineficientes, não contribuindo para a sustentabilidade local.

Outra variável que interfere negativamente para a sustentabilidade local foi evidenciada nas relações referente ao “poder”, este ainda é exercido dentro da governança investigada de forma centralizada por parte de representantes do poder público local. O indicador “poder” apresenta-se importante, pois reflete nos resultados de vários outros indicadores investigados, de modo que a assimetria de poder entre os membros da governança local tem dificultado a construção de um modelo de governança mais participativo.

Desse modo, o modelo adaptado apresentou-se eficaz para a análise da relação existente entre o tipo de governança e a sustentabilidade da atividade turística local, pois, de acordo com o Hall (2011) os modelos de governança que tenham uma participação efetiva de uma variedade de atores sociais, incluindo principalmente a comunidade receptora, será mais adequado para contribuir com a sustentabilidade do turismo local.

Portanto, concluiu-se que a tipologia de Mercado tem uma eficácia temporal e curto prazo e estritamente econômico, incapaz de lidar com componentes fundamentais para o novo paradigma de desenvolvimento, que considera a conservação ambiental, a equidade social e o equilíbrio espacial. A dinâmica econômica tende a comprometer a sustentabilidade da atividade turística a longo prazo, pois muitas vezes promove a degradação ambiental, a concentração dos benefícios sociais e econômicos promovidos pelo desenvolvimento da atividade turística.

A pesquisa conclui que as tipologias exercem um papel importante para o esclarecimento dos modelos de governança adotados nos destinos turísticos, possibilitando, portanto, verificar quais instrumentos de política são utilizados na governança local para atingir seus objetivos, e quais as consequências da adoção de tais tipologias para a sustentabilidade do destino turístico. Ademais, a investigação ressalta a importância da utilização de sistema de indicador de sustentabilidade como um importante aliado quanto ao monitoramento das dimensões que afetam a sustentabilidade

do destino turístico, apontando os problemas encontrados referentes aos indicadores e às dimensões da sustentabilidade do turismo.

Conclui-se que há uma necessidade de maior abertura por parte do poder público para uma maior participação de atores sociais, representantes da população local, na composição da governança, possibilitando, dessa forma, a construção de propostas e ações de melhorias reais para a comunidade local. O estudo também conclui que há uma urgência quanto à questão da melhoria da infraestrutura básica no município, além da necessidade e obrigatoriedade do cumprimento das leis ambientais que regem os ecossistemas da localidade.

Esta pesquisa evidencia a necessidade de aplicar a metodologia utilizada para analisar outros destinos turísticos, levando-se em conta as adaptações necessárias, devido às características e especificidades de cada localidade. Assim, será possível a realização de estudos comparativos, os quais são considerados importantes, uma vez que permite uma melhor análise a fim de identificar variáveis comuns e/ou divergentes que estão interferindo positivamente ou negativamente na sustentabilidade da atividade turística dessas localidades. Essa identificação torna-se importante, pois, na medida em que outros estudos empíricos são conduzidos com rigor, pode-se buscar “isolar” essas variáveis, afirmando com maior propriedade sobre qual ou quais variáveis têm interferido negativamente ou têm contribuído para a sustentabilidade de destinos turísticos.

O estudo proposto oferece uma contribuição ao *trade turístico*, no que se refere à identificação dos elementos que interferem na governança e no desenvolvimento sustentável das localidades. As reflexões sobre a interdependência entre o modelo de Governança e a Sustentabilidade do Turismo possibilita aos gestores e atores sociais envolvidos na atividade turística tomar decisões, elaborar planos, projetos e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável do turismo local. No âmbito acadêmico, espera-se estar contribuído para provocar o debate teórico e despertar o interesse da comunidade científica para novas pesquisas referente à governança no setor turístico e à sustentabilidade do Turismo local.

## REFERÊNCIAS

- AGENDA 21 BRASILEIRA: **ações prioritárias**. Brasília, DF: Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/publicac..htm>>. Acesso em: março de 2012.
- ANSELL, C., & GASH, A. **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory, V18, 2007.
- ARNES. P. C. **Um olhar sobre os dispositivos de governança**. In: PIRAUX, M; CANIELLO. M. (Org.) Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes: revista de ciências sociais e econômicas/Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – Vol 28, 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n.1, jan. – jun./2010.
- AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n.50, p.25-46, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2015.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “**Accountability**” e **Responsividade**. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.
- BARBOSA, L.G.; OLIVEIRA, S.B.; SOUTO-MAIOR, A.P; LACERDA, E; TELLES,G.; LEITÃO, M. “**Proposta de modelo para análise do estágio da governança**”. In: Barbosa (Org.) Observatório de inovação do turismo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Geográfica editora. Edições 70, LDA. 2009.
- BAQUERO, R. V. A. **Empoderamento: questões conceituais e metodológicas**. In: Revista Debates. NUPESAL / UFRGS. N. 1, dez. Poa: UFRGS / Escritos, V.1. 2005.
- BARROS M. V, ARAÚJO L. M. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA. **Participação Sociopolítica na Gestão do Turismo: Desafio para o Brasil Contemporâneo**. X Colóquio Internacional sobre Poder Local. Ciags/UFBA: Salvador, 2006.
- BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN. **Turismo para quem?** In: Turismo de Base Comunitária. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.
- BENI, M. C. Política e estratégias do desenvolvimento regional: **Planejamento integrado e sustentável do turismo**. In: Turismo: Teoria e Prática. São Paulo, Atlas, 2000.
- BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. 12º ed. São Paulo: Ed. Senac, São Paulo, 2007.
- BENI, M. C. “**Um outro turismo é possível? – a recriação de uma nova ética**”. In: MOESCH, Marutschka; GASTAL, Susana (Orgs.). Um Outro Turismo é Possível. São Paulo: Contexto, 2004.
- BEAUMONT, N.; DREDGE, D. Local **tourism governance: A comparison of three network approaches**. Journal of Sustainable Tourism Vol. 18, 2010.
- BIERMANN, F, BETSILL, M.M; GUPTA, J; KANIE, N; LEBEL, L; LIVERMAN, D; SCHROEDER, H; SIEBENHÜNER, B; ZONDERVAN. **Earth system governance: a**

**research framework.** International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, v. 10, n.4, 2010.

BIERMANN. F; ABBOTT, K; ANDRESEN, S; BÄCKSTRAND, K; et al. **Transforming governance and institutions for global sustainability: key insights from the Earth System Governance Project.** Current Opinion in Environmental Sustainability 2012.

BRASIL. Relatório Territorial da OCDE: **Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes.** Brasil 2013. Disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil\\_9789264189058-pt#page6](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil_9789264189058-pt#page6) Acesso em: 16 set.2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Ecoturismo: orientações básicas.** / Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. 2. ed. – Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estatísticas Básicas do Turismo, 2012.** Disponível em <[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)>. Acesso em 03 de julho de 2012.

BRASIL. Ministério do Turismo. Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro: **turismo e a dimensão ambiental.** Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Institucionalização da Instância de Governança Regional.** Módulo 3. Brasília, 2007. Disponível em <[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)>. Acesso em 28 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010.** Brasília, 2007. Acesso em 03 de julho de 2012.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Sol e Praia: orientações básicas.** / Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação-Geral de Segmentação. – 2.ed – Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo no Modelo do Programa da Gestão Descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.** Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional - 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional** – Relatório Brasil, Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes.** Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil,** Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **10 Anos.** Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Desenvolvimento sustentável e da agenda 21 nacional,** 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/publicac..htm>>. Acesso em: março/2012.



BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

BRAMWELL, B.; LANE, B. **Critical research on the governance of tourism and sustainability**. Journal of Sustainable Tourism Vol. 19, 2011.

BRAMWELL, B.; LANE, B. **Tourism collaboration and partnerships: Politics, practice and sustainability**. Clevedon: Channel View. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O modelo estrutural de governança pública**. 2007. Disponível em <http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wp-content/uploads/2007/12/modeloestruturalgovernancapublica.pdf> Acesso em 03 de Julho de 2013.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURSZTYN, M; BURSZTYN, M. A. A. **Sustentabilidade, ação pública e meio rural no Brasil: uma contribuição ao debate**. In: PIRAUX, M; CANIELLO. M. (Org.) Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes: revista de ciências sociais e econômicas/Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – Vol 28, 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29,n.1, jan. – jun./2010.

BURSZTYN. M. A. A; BURSZTYN, M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental**. Rio de Janeiro. Garamond, 2012.

BURSZTYN, I.; BARTHOLO, R.; DELAMARO, M. **Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativa para o turismo no Brasil**. In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.

CÂNDIDO, G. A. **A aplicação das dimensões do desenvolvimento sustentável e os níveis da competitividade sistêmica: um estudo comparativo entre regiões produtoras de calçados no Brasil**. 2004. 210f. Tese submetida para concurso de provas e títulos para professor titular. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande.

CAVALCANTI, C. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas** (org). 3ª ed. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

CNUMAD. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html> Acesso em 10 de julho de 2012.

CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CORIOLO, L. **O turismo comunitário no nordeste brasileiro**. In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA. C. D.; ALMEIDA, M. G. **Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania**. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (Org.) Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes: revista de ciências sociais e econômicas/Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – Vol. 28, 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n.1, jan. – jun./2010.

- CRUZ, R. C. A. da. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2001.
- CRUZ, R. C. A da. **Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado**. Geosul, Florianópolis, v. 20, n. 40. 2005.
- CRUZ, R. C. A da. **Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, São Paulo, 2006.
- CRUZ, R. C. A da. **Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual: para pensar a realidade brasileira**. In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.
- DUARTE, L.M.G et al. **Abordagem metodológica das diversas dimensões da sustentabilidade em projetos de uma rede interamericana**. In: PIRAUX, M; CANIELLO, M. (Org.) Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes: revista de ciências sociais e econômicas/Universidade Federal de Campina Grande, programa de Pós Graduação em Ciências sociais – Vol 28, 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29,n.1, jan. – jun./2010.
- DELLABRIDA, V.R. **Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – CODE. Brasília, 2011.
- DODSON, M; SMITH, D. E. **Governance for sustainable development: Strategic issues and principles for Indigenous Australian communities**,. Paper nº 250, 2003.
- DOWBOR, E. L. O que é poder local? 2008. Disponível em <http://dowbor.org>
- DOWBOR, E. L. **Os rumos do Brasil**. In: Crises e oportunidades: Uma agenda de mudanças. Instituto Paulo Freire/ Banco do Nordeste do Brasil. São Paulo, 2010. Disponível em <http://dowbor.org/10brochuramiolocriseseoportunidades.pdf>
- ENDRES, A. V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia Política. FLORIANÓPOLIS. 2012.
- FONTES FILHO, J.R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- FONTES FILHO, J.R; OLIVEIRA, S.B; LEITÃO, M. **Instâncias regionais de governança em turismo: uma análise da experiência do destino Estrada Real**. In: Barbosa (Org.) Observatório de inovação do turismo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- FUINI, L. L. **A governança territorial e suas manifestações: Arranjos produtivos locais (APLS) e circuitos turísticos**. Revista Casa da Geografia de Sobral. Sobral, CE. 2011.
- FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. (2000). São Paulo: Paz e Terra. (3ª ed., revista pelo autor, de Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar)

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Editora: Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1974.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. M. G. O Clube de Roma evolução histórica. 20/09/2007. In: <http://amaliagodoy.blogspot.com/2007/09/desenvolvimento-sustentvel-evolu.html>. Acessado em agosto de 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado do Turismo. **Orientações Práticas às Instâncias de governança de Turismo 2009**. Disponível em: [www.turismo.pr.gov.br/arquivos/file//CartilhaInstanciasdeGov.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/file//CartilhaInstanciasdeGov.pdf) . Acesso em 10 de dezembro de 2012.

HALL, M. C. **A typology of governance and its implications for tourism policy analysis**. Journal of Sustainable Tourism. V 19, 2011.

HALL, M. C.; JENKINS, J. **Tourism and Public Policy**. In: A Companion to Tourism. Org. LEW, A. A.; HALL, M. C.; WILLIAMS, A. M. 2004.

HALL, M. C. **Planejamento turístico. Políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto. 2001.

HANAI, F. Y. **Sistema de Indicadores de Sustentabilidade: Uma aplicação ao Contexto de Desenvolvimento do Turismo na Região de Bueno Brandão Estado de Minas Gerais, Brasil**. Tese de Doutorado em Ciencias da Engenharia Ambiental de São Carlos. Universidade Federal de São Paulo. 2009 .

HANAI, F. Y.; ESPÍNDOLA, E. L. G. **Indicadores de sustentabilidade para o desenvolvimento turístico**. In: Indicadores de sustentabilidade e gestão ambiental. Org. PHILIPPI JR, A.; MALHEIROS, T. F. Barueri, SP: Manole, 2012.

HANAI, F. Y.; ESPÍNDOLA, E. L. G. **Indicadores de sustentabilidade: conceitos, tipologias e aplicação ao contexto do desenvolvimento turístico local**. Revista de Gestão Social e ambiental - RGSA, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 135-149, set./dez. 2011.

HANAI, F. Y. **Programa de Sensibilização Sustentável do Turismo: uma proposta para envolvimento e participação de comunidades locais**. Revista Turismo em Análise, V22. 2011.

HANAI, F. Y. **Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade do turismo: conceitos, reflexões e perspectivas**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 8, n. 1 Taubaté, SP. 2012.

HOFFMANN, V. E.; CAMPOS, L. M. S. **Instituições de Suporte, Serviços e Desempenho: um Estudo em Aglomeração Turística de Santa Catarina**. RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil** / IBGE, Diretoria de Geociências. - Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010 – Resultados do Universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 jun. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4<sup>a</sup>.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

IRVING, M. A. **Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível?** In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.

IRVING, M.; AZEVEDO, J. **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

JONES, C.; HESTERLY, W. S.; BORGATTI, S. P. **A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms**. The Academy of Management Review, v 22, 1997.

KETTL, D. F. **The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America - Interpreting American Politics**. Paperback, 2002.

KIYOTANI, I. B. **“O desafio da qualidade paisagística e do turismo sustentável no litoral paraibano: a Praia de Jacumã, Conde/PB”**. Revista de periódicos em turismo Vol.1, Nº 1 (2012).

KOHLER, B.; KOCH, R. E. **The Transformation of Governance in the European Union**. Psychology Press, 1999.

LACERDA, C. **Sistema de Indicadores de Sustentabilidade para Atividade Turística: Uma proposta metodológica e participativa aplicada no município do Conde, João Pessoa- PB**. Campina Grande. Dissertação de Mestrado em Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande. Centro de Tecnologia e Recursos Naturais. 2011.

LAGE, B. H. G; MILONE, P. C. **Impactos Socioeconômicos Globais do Turismo**. In: Turismo: Teoria e Prática. São Paulo, Atlas, 2000.

LASTRES, H. M. M; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (orgs) **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local** (Relume Dumará Editora, Rio de Janeiro, 2003.

LEAL, R. E. S. **O turismo desenvolvido em territórios indígenas sob o ponto de vista antropológico**. In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.

LIMA, P. C. S. **Desenvolvimento Local e Turismo no Polo de Porto de Galinhas - PE**. Dissertação de Mestrado no Departamento de arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. 2006.

LOPES, C.; SACHS, I.; DOWBOR, L. **Crises e oportunidades em tempos de mudança**. In: Crises e Oportunidades: uma agenda de mudanças estruturais. Instituto Paulo Freire/ Banco do Nordeste do Brasil, 2010. Disponível em <http://dowbor.org/10brochuramiolocriseseoportunidades.pdf>

MACIEL, N. A. L.; PAOLUCCI, L.; RUSCHMANN, D. V. M.; **Capacidade de carga no planejamento turístico: estudo de caso da Praia Brava – Itajaí frente à implantação do Complexo Turístico Habitacional Canto da Brava**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. v. 2, n. 2, p. 41-63, jul. 2008.

- MALDONADO, 2009. **O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas.** In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.
- MARTINS, M. F.; CANDIDO, G. A. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para Localidades: Uma Proposta Metodológica de Construção e Análise.** In: CANDIDO, G. A. Desenvolvimento Sustentável e Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade: Formas de Aplicação em Contextos Geográficos Diversos e Contingências Específicas. Campina Grande: PB ed. UFCG, 2010.
- MARTINS, M. F.; CÂNDIDO, G. A. **Índice de Desenvolvimento Sustentável – IDS dos Estados brasileiros e dos municípios da Paraíba.** Campina Grande: Sebrae, 2008.
- MASSUKADO-NAKATANI, M. S. **A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná.** Tese do Curso de Doutorado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.
- MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público Brasileiro.** APGS, Viçosa, 110 v.2, nº1. 2010.
- MORSE, R. S.; B. STEPHENS, J. B.; **Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning.** Journal of Public Affairs Education. 2012.
- NÓBREGA, W. R. M. **Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira: Instâncias de Governança e Desenvolvimento nos Municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará.** Tese de doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém. 2012.
- NÓBREGA, W. R. M; FIGUEIREDO, S. L. **Turismo, governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do Estado do Pará/Brasil.** Anales XIV EGAL. Perú. 2013.
- NÓBREGA, W. R. M; FIGUEIREDO, S. L. **Arenas públicas de turismo: Proposta Metodológica para Avaliação de Instâncias de Governança Local / Regional.** GT 1. Turismo, Ambiente e Sociedade. anppas.org.br/novosite/arquivos/trabalhosaprovados.xlt 2015.
- NOGUEIRA, M. J.; MARINS, A. M.; SCHALL, V. T.; MODENA, C. M. **Depois que você vira um pai: adolescentes diante da paternidade.** Disponível em: <[http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe\\_artigo.asp?id=262](http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe_artigo.asp?id=262)>. Acesso em: 04 mar. 2011.
- NOSSO FUTURO COMUM. **Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, 1987.** Publicado versão brasileira em 1991 pela FGV e Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-FuturoComum-Em-Portugues>. Acessado em agosto de 2012.
- OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Guia de desenvolvimento do Turismo sustentável.** Tradução de Sandra Netz. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- OMT – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO. **Indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos: guía práctica.** Madrid: OMT, 2004.

PADILHA, L.G.O.; VERSCHOORE, J.R.S. **Green Governance: A proposição de Construtos de Governança Coletiva para o desenvolvimento Sustentável**. Ambiente & Sociedade. São Paulo v. XVI, n. 2, p. 153-174. 2013.

PINHEIRO, R. **A dinâmica dos conselhos municipais de saúde do estado do Rio de Janeiro: três estudos de caso – Angra dos Reis, Resende e Bom Jesus de Itabapoana**. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RAP. 1996.

PIRAUX, M. **Avaliar as capacidades institucionais e o desempenho dos dispositivos de governança territorial**. O caso dos Territórios da Cidadania no Brasil. IX Congresso ALASRU- México 2014.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**. São Paulo, SP. Editora Atlas. 2013.

PNUMA. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**, 1988. Disponível em <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/> Acesso em 10 de julho de 2012.

PORTUGAL. Ministério do Ambiente e Ordenamento Territorial. **Proposta para um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável**. Edição Direção Geral do Ambiente. 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONDE. Disponível em :// <http://www.condepb.com/site/> acesso em 03 de junho de 2012.

PUNTANAN, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução Luiz Alberto Monjardin. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RATTNER, H. **Crescimento ou Desenvolvimento**. Revista Espaço Acadêmico – Ano III – Nº27 – Agosto/2003 – Mensal – ISSN 1519.6186

REVISTA VIAGEM E TURISMO, Edição Especial. São Paulo, Editora Abril, Julho de 2002.

RIBEIRO, R. L. M. **Políticas Públicas de Turismo e o Processo de Inclusão/Exclusão Social**. São Paulo: Programa de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi. Morumbi, 2005.

RUSCHMANN, D. V. M. **Marketing Turístico: Um enfoque promocional**. Campinas, SP. Ed. Papirus, 2000.

RUSCHMANN, D. V. M. **Turismo e Planejamento Sustentável: A proteção do meio ambiente**. Campinas, SP. Ed. Papirus, 1999.

SACHS, I. “Prefácio” VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond. 2005.

SACHS, I. **Em busca de novas estratégias de desenvolvimento**. Estud. av. vol.9 no.25 São Paulo Set./Dec. 1995.

SACHS, I. **Caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond. 2000.

SACHS, I. **Estratégias de Transição para do século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.

- SANTOS, J. G. **Sistema de Indicadores de Sustentabilidade para o Turismo: aplicação de uma abordagem participativa em Porto de Galinhas.** Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Pernambuco. 2013.
- SANSOLO, G. D.; BURSZTYN, I. **Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro.** In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.
- SEABRA, G. F. **Ecos do Turismo: o Turismo Ecológico em Áreas Protegidas.** Campinas: Papirus, 2001.
- SEABRA, G. F. **Turismo insustentável: degradação da cultura e do meio ambiente no estado da Paraíba.** Revista Paraibana de Geografia, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 89-100 ago. 2000.
- SEABRA, F. G. **"Turismo auto sustentado: preservação da cultura e do meio ambiente no estado da Paraíba."** Disponível em [http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/69a5e2bb919eaf2e832574b0004bda60/d30ba1ec8ec0088b03256fe800480195/\\$FILE/NT000A6A56.pdf](http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/69a5e2bb919eaf2e832574b0004bda60/d30ba1ec8ec0088b03256fe800480195/$FILE/NT000A6A56.pdf) Acessado em maio de 2014.
- SCHNEIDER, S. F; VERARDI, M. A. **Turismo Rural: ecologia, lazer e desenvolvimento.** In: Atividades não agrícolas e turismo rural no Rio Grande do Sul. Bauru, EDUSC, 2000.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento com liberdade.** São Paulo. Companhia das letras, 2000.
- SHENG, F. **Valores em mudança e construção de uma sociedade sustentável,** In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. - 3.ed. - São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.
- SILVA, C. L. (Org). **Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo.** Petrópolis. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2006.
- SILVA, M. G. **Sistema de indicadores para viabilização do desenvolvimento local sustentável: uma proposta de modelo de sistematização.** Tese de Doutorado em Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande. Centro de Tecnologia e Recursos Naturais. 2008.
- SILVA, M. G.; CÂNDIDO, G. A. **Método de Construção do Índice de Desenvolvimento Local Sustentável: uma Proposta Metodológica e Aplicada.** In: CANDIDO, G. A. Desenvolvimento Sustentável e Sistemas de Indicadores de Sustentabilidade: Formas de Aplicação em Contextos Geográficos Diversos e Contingências Específicas. Campina Grande/PB: ed. UFCG, 2010.
- SILVA, I. C.; CASTRO, C. C.; ANTONIALLI, L. M. **Governança nas aglomerações produtivas: Proposição de um modelo teórico de análise da trajetória de formação e desenvolvimento da coordenação.** Revista Brasileira de gestão e desenvolvimento Regional. Tabaté, SP. 2014.
- SOFIELD, T.; LI, S. **Tourism governance and sustainable national development in China: A macro-level synthesis.** Journal of Sustainable Tourism, 19(4-5), 501-534. 2011.
- SOUZA, S. M. A. **Relações entre as Formas de Governança de Arranjos Produtivos com a Competitividade e o Desenvolvimento Local Sustentável.** Tese de Doutorado

em Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande. Centro de Tecnologia e Recursos Naturais. 2010.

SWARBROOKE, J. **Turismo sustentável: conceitos e impactos ambientais**, vol.1; (tradução Margarete Dias Pulido). São Paulo: Aleph, 2000.

TARGINO, D. F; CHAVES, M. S. **Caracterização geo-ambiental: o caso da praia de Jacumã – Conde/PB**. XI Encontro de Iniciação à Docência. Centro de Ciências Exatas e da Natureza/Departamento de Geociências. 2008.

TONNEAU, J. P.; SABORIN, E. (Org.) **Agricultura familiar: interações entre políticas públicas e dinâmicas locais**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, série Estudos Rurais, 2007.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. **Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification**. European Governance Papers. 2005.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de Sustentabilidade: Uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond. 2005.

World Tourism Organization UNWTO | **Committed to Tourism, Travel**. Disponível em: <http://www2.unwto.org/>. Acesso em 04 de agosto de 2012

.WTO – World Tourism Organization. **Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook**, 2004.

WTO; WTTC; EARTH COUNCIL. **Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development**. 1996. Disponível em: < <http://www.world-tourism.org/sustainable/publications.htm>>. Acesso em 10 jul. 2012.

WORLD PUBLIC SECTOR REPORT. **Relatório Mundial sobre o Setor Público**. Ano 2005. Disponível em [dowbor.org/2006/06/world-public-sector-report-2005-relatorio-mundial-sobre-o-setor-publico-2005.html/](http://dowbor.org/2006/06/world-public-sector-report-2005-relatorio-mundial-sobre-o-setor-publico-2005.html/)

YIN, R. K. **Case study research: Design and methods**. Applied Social Research Series. Vol. 5. London: Sage. 1989.

ZAOUAL, 2009 **Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro**. In: Turismo de Base Comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras. Org. BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Rio de Janeiro, RJ. Letra e Imagem. 2009.

ZUCARATO, A. G.; SAN SOLO, D. G. **Uso de Indicadores na Pesquisa em Turismo**. IV SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. 2006. Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade de Caxias do Sul, 2006. Disponível em: <[www.ucs.br/ucs/tplSemMenu/prograduação/turismo](http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenu/prograduação/turismo)>. Acesso em: 26 mar. 2013.



## APÊNDICE



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS

### INSTRUMENTO DE PESQUISA QUESTIONÁRIO APLICÁVEL AOS *STAKEHOLDERS* DO TURISMO

Entrevistado(a): \_\_\_\_\_ Data de aplicação: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_

Nível de instrução: \_\_\_\_\_

### TIPOLOGIAS DE GOVERNANÇA

#### I - CARACTERÍSTICAS CLASSIFICATÓRIAS

##### 1) Há distribuição de poder entre os participantes da governança.

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

##### 2) As responsabilidades são partilhadas entre os atores sociais participantes da governança.

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

##### 3) As instituições comunitárias participam da governança local.

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

##### 4) Há efetiva parceria entre o poder público, iniciativa privada e segmentos da sociedade civil.

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

##### 5) Existe uma relação de dependência mútua entre os atores sociais que participam da governança.

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

##### 6) Existe consenso nas negociações entre os atores sociais participantes da governança.

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

#### I - TEMAS POLÍTICOS

**7) A comunidade tem autonomia nas ações e no processo de desenvolvimento do turismo local a partir dos seus representantes.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**8) Existe troca de ideias e informações entre os multiníveis da gestão do turismo (Federal, Estadual e Municipal)**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**9) Existe uma liderança na governança local.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**10) Os representantes da sociedade participantes da governança foram constituídos dentro de um processo legítimo, isto é, a partir da escolha e aceitação da maioria dos representados.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

### **III- PONTO DE VISTA POLÍTICO**

**11) Existe um sistema formal ou informal (Estruturas, Processos e Pessoal) estabelecidos entre os atores sociais que define a divisão de tarefas.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**12) São definidas as metas para alcançar os objetivos.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**13) As decisões tomadas pelo grupo buscam a resolução de objetivos comuns.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

### **IV - MODELO SUBJACENTE DE DEMOCRACIA**

**14) Os participantes da governança se comportam de maneira ética, assumindo acordos e/ou contratos em benefício da coletividade.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**15) A governança do turismo tem credibilidade por suas ações na comunidade local.**

- Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**16) As ações executadas são planejadas coletivamente pela governança local.**

- (1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**17) A alocação de recursos para investimento em ações de desenvolvimento do turismo são articulados entre os participantes da governança.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

#### **V - FOCO PRIMÁRIO**

**18) Há permanentemente canais de comunicação entre os participantes da governança para divulgação das atividades realizadas.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**19) Na época de baixa estação os participantes da governança lançam de estratégias criativas e promocionais para minimizar os efeitos da sazonalidade do turismo.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

#### **VI - VISÕES DE ATORES (NÃO CENTRAIS)**

**20) A mobilização entre os atores sociais possibilita a frequência da participação destes nas reuniões e assembleias da governança do turismo.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**21) Há assiduidade dos participantes da governança nas assembleias e reuniões, promovendo o envolvimento entre estes.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**22) A governança tem uma visão compartilhada na identificação das oportunidades de novas ideias para ser executadas através de ações.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

#### **VII - DISTINÇÃO ENTRE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA E DE IMPLEMENTAÇÃO**

**23) As formulações de políticas públicas de turismo são planejadas com a participação da governança.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**24) A implementação das políticas públicas de turismo são definidas com a participação da governança.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**25) Há deliberação sobre os processos de tomadas de decisões entre os participantes da governança.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

## **VIII - CRITÉRIO DE SUCESSO**

**26) Existe mecanismos de prestação de contas dos recursos alocados e das ações implementadas disponíveis ao acesso da comunidade.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**27) Os valores culturais são preservados no destino turístico.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**28) A comunidade tem autonomia para impor alguns critérios para o desenvolvimento do turismo local a partir da participação de seus representantes na governança.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

## **IX - LACUNAS /DÉFICITS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**29) Há um planejamento integrado entre os *stakeholders* para pensar o desenvolvimento do turismo local.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**30) As políticas ambientais específicas para ambientes naturais são colocadas em prática na gestão do turismo.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

## **X - RAZÃO PARA LACUNAS/DÉFICITS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**31) A incapacidade na execução das ações ocasionam estes déficits.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**32) As mudanças políticas e econômicas contribuem para estes déficits (falha de mercado).**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

## **XI - SOLUÇÃO PARA LACUNAS/DÉFICITS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**33) A governança do turismo é criativa e flexível na busca de minimizar os efeitos da saturação do destino turístico no mercado.**

- (1) Discorda totalmente      (2) Discorda Parcialmente      (3) Neutro  
(4) Concorda parcialmente      (5) Concorda totalmente

**34) Os resultados das ações implantadas a partir da cooperação, do planejamento e da decisão dos atores sociais participantes da governança são consideradas “vitórias” e serve de incentivo para um ciclo virtuoso da participação destes atores.**

(1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro

(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**35) Os participantes da governança são considerados eficientes nas ações e projetos de desenvolvimento do turismo.**

(1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro

(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

## **XII - INSTRUMENTOS PRIMÁRIOS DE POLÍTICAS**

**36) Existe normas, contratos ou acordos entre os participantes da governança (formais e informais).**

(1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro

(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**37) As normas auxiliam na resolução de conflitos entre o grupo.**

(1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro

(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente

**38) Há política de incentivos fiscais ou concessões para empresas privadas.**

(1) Discorda totalmente                      (2) Discorda Parcialmente                      (3) Neutro

(4) Concorda parcialmente                      (5) Concorda totalmente